

Tribunal Supremo

(Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia num. 817/2016 de 6 octubre

[RJ2016\5390](#)



COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL: reclamación al Fondo de Garantía Salarial cuyo objeto es el pago de intereses legales por demora en el cumplimiento de la obligación, aceptada por silencio administrativo, derivados de la prestación de garantía salarial.

Jurisdicción: Social

Recurso de casación para la unificación de doctrina 2763/2015

Ponente: Excma. Sra. Rosa María Violes Piñol

El TS estima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Ministerio Fiscal al que se adhiere el trabajador, contra Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, de fecha 09-06-2015, que casa y anula en el sentido que se indica en la fundamentación jurídica, en autos promovidos por el trabajador contra el FOGASA, sobre reclamación de cantidad.

SENTENCIA

En Madrid, a 6 de octubre de 2016

Esta sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sentencia dictada el 9 de junio de 2015 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en recurso de suplicación nº 2974/2014 interpuesto contra la sentencia de fecha 16 de septiembre de 2014, dictada por el Juzgado de lo Social nº 10 de Valencia, en autos nº 1382/2012, seguidos a instancias de D. Demetrio contra el Fondo de Garantía Salarial sobre cantidad. Ha comparecido en concepto de recurrido D. Demetrio representado y asistido por el letrado D. Ricardo Cano Zamorano, y el Fogasa representado por el Sr. Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.ª Rosa Maria Viroles Piñol

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

Con fecha 16 de septiembre de 2014, el Juzgado de lo Social nº 10 de Valencia, dictó sentencia en la que consta la siguiente parte dispositiva: «Que estimando la excepción de incompetencia de jurisdicción planteada por el FOGASA, debo declarar la incompetencia de la Jurisdicción Social y la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de la reclamación de intereses formulada por la actora, desestimando la demanda formulada por D. Demetrio, desestimando igualmente su pretensión en materia de costas procesales.»

SEGUNDO

Que en la citada sentencia y como hechos probados se declaran los siguientes:

«1º.- Por sentencia del Juzgado de lo Social nº 2 de Valencia de fecha 16-11-2010 dictada en los autos de ese Juzgado 1275/09, se condenaba a la empresa Electricidad Manuel Angel S.L. a abonar a D. Demetrio la cantidad de 638,50 €. En 13-12-2011 se declaró la insolvencia de la empresa antes citada, por lo que el Sr. Demetrio solicitó del FOGASA en 4-5-2012 el abono de dicha cantidad.

2º.- En fecha 12-4-2013 se abonó dicha cantidad por parte del FOGASA.»

TERCERO

Contra la anterior sentencia, la representación letrada de D. Demetrio formuló recurso de suplicación y la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó sentencia en fecha 9 de junio de 2015 , en la que consta el siguiente fallo: «Desestimamos el recurso de suplicación interpuesto en nombre de don Demetrio , contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social nº 10 de los de Valencia y su provincia, de fecha 16 de septiembre de 2014 , en virtud de demanda presentada a instancia del recurrente contra el Fondo de Garantía Salarial; y, en consecuencia, confirmamos la sentencia recurrida. Sin costas.»

CUARTO

Contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el Ministerio Fiscal interpuso el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, que se formalizó mediante escrito en el que se alega la infracción cometida por la sentencia recurrida por interpretación errónea de los [artículos 9.5 LOPJ \(RCL 1985, 1578 y 2635\)](#) y 2ª) [LRJS \(RCL 2011, 1845\)](#).

QUINTO

Se admitió a trámite el recurso, y dado traslado a las partes recurridas, por el letrado de D. Demetrio se presentó escrito de adhesión al recurso formulado por el Ministerio Fiscal, y fue impugnado por el Sr. Abogado del Estado. Se señaló para la votación y fallo el día 14 de septiembre de 2016, llevándose a cabo tales actos en la fecha señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Pretensión y sentencia recurrida.-

1.- Es objeto del presente Recurso la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de junio de 2015 (rec. 2974/2014) que desestima el recurso deducido por el trabajador recurrente frente al Fondo de Garantía Salarial y confirma la sentencia en la que se acordaba la incompetencia de Jurisdicción del Orden Social, considerando competente la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

2.- Es de destacar que: a) por sentencia del Juzgado de lo Social de 15-11-2010 se condenaba a la

empresa a abonar al actor la cantidad de 638, 50 euros; b) el 13-12-2011 se declaró la insolvencia de la empresa, por lo que el trabajador solicitó del FOGASA el 4-05-2012 el abono de dicha cantidad; c) en fecha 12-04-2013 se abonó dicha cantidad por parte del FOGASA.

El Juzgado de lo Social nº 10 de los de Valencia en sentencia de 16-09-2014 estima la excepción de incompetencia de jurisdicción planteada por el FOGASA y declara la incompetencia de la Jurisdicción Social y la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de intereses formulada por la actora, desestimando la demanda formulada por D. Demetrio, desestimando su pretensión en materia de costas procesales.

3.- Formulado recurso de suplicación, el Ministerio Fiscal sostiene que en la demanda se reclama el abono de intereses moratorios por retraso en el pago de la prestación de garantía salarial y costas, estimada por silencio positivo administrativo tras el transcurso de tres meses desde la presentación de la solicitud por inactividad del FOGASA, y que el abono de dichas prestaciones es competencia del orden social al tratarse de una reclamación accesoria a la de reclamación de las referidas prestaciones las cuales tienen su origen en la norma laboral.

El recurso es desestimado por la Sala de suplicación, la cual, tras transcribir lo razonado en una sentencia previa anterior, argumenta que la acción ejercitada se funda única y exclusivamente en la aplicación del derecho administrativo y en la demanda se reclaman intereses por el tiempo transcurrido entre el reconocimiento de la prestación por silencio administrativo y el reconocimiento y abono de dicha cantidad. Y aunque la cuantía del principal viene determinada por el ordenamiento laboral en el caso no es objeto de litigio judicial. El concepto que ahora se reclama tiene una previsión específica en la norma administrativa que se debe aplicar de forma uniforme y en consecuencia se trata de una pretensión de responsabilidad administrativa competencia del orden contencioso-administrativo. En definitiva, se reclama un resarcimiento pecuniario por daños y perjuicios ante una actuación administrativa tardía y extemporánea, ajena a la cuestión judicial. Y que tratándose de una cuestión de responsabilidad patrimonial administrativa por mal funcionamiento de los servicios públicos, se concluye que la competencia es de la jurisdicción contenciosa administrativa.

SEGUNDO

Recurso de Casación para la unificación de doctrina.-

1.- El Ministerio Fiscal recurre la sentencia en casación para la unificación de doctrina, por la vía del [art. 219.3](#) de la [LRJS \(RCL 2011, 1845\)](#), por considerar que la controversia presenta un notable interés casacional, dado que se trata de fijar un pronunciamiento definitivo por el Tribunal Supremo acerca de qué Jurisdicción debe conocer en relación a las reclamaciones de pago de intereses moratorios dirigidas contra el FOGASA, por demora en la obligación de pago de prestaciones salariales y/o indemnizatorias, cuando se ha producido estimación de la solicitud por silencio administrativo evitando posibles nulidades procesales e inseguridad jurídica por ausencia de pronunciamientos definitivos.

Insiste el Ministerio Fiscal en la competencia de este orden jurisdiccional para conocer de la reclamación planteada, formulando un único motivo de recurso al amparo del [art. 224](#) LRJS por el cauce del apartado e) del [art. 217](#) LRJS al estimar que la sentencia recurrida, ha infringido por su interpretación errónea, los [arts. 9.5 LOPJ \(RCL 1985, 1578 y 2635\)](#) y 2.º LRJS.

Alega el Ministerio Fiscal que no se está reclamando indemnización por lesión ocasionada por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que se está demandando por

incumplimiento de la obligación legal de pago de intereses de demora, derivados de la prestación de garantía salarial, reconocida por acto administrativo estimatorio producido por silencio administrativo, cuyos efectos se producen desde el vencimiento del plazo máximo en que debió dictarse y notificarse la resolución expresa, conforme a lo dispuesto en el [art. 43 Ley 30/1992 \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#), RJAP y PAC, resultando indiferente que el FOGASA estime las eventuales solicitudes que le fueren presentadas por los interesados, por resolución expresa o por silencio administrativo, habida cuenta que éste, por disposición legal, "tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento" ([art. 43.2 Ley 30/1992 RJAP y PAC](#)), así como que "se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada", produciendo efectos "desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que se haya producido" ([art. 43.4 Ley 30/1992 RJAP y PAC](#)). Y el nº 3 del mismo precepto condiciona el sentido de la resolución expresa, al disponer que "en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo" y concluye por tanto, que estamos ante una controversia incluida en el ámbito de la Jurisdicción social, conforme al [art. 9.5 LOPJ y 2 ñ](#)) de la LRJS, siendo improcedente que, en relación con la reclamación de los intereses de demora, hubiera que romper la unidad de la causa para remitir la segunda pretensión al orden contencioso-administrativo.

2.- El recurso es impugnado por el Abogado del Estado en la representación que ostenta, interesandola desestimación íntegra del recurso por entender que la sentencia recurrida es conforme a Derecho.

TERCERO

Razonamientos de la resolución.-

Sobre la competencia del orden jurisdiccional social.-

1.- Por razones de técnica procesal, procede resolver en primer lugar la cuestión relativa a la competencia o incompetencia de este orden jurisdiccional social para conocer del litigio planteado pues, además de ser la primera y principal cuestión que se combate por el Ministerio Fiscal en este recurso, se trata de una cuestión que, por su propia naturaleza de presupuesto procesal previo a cualquier otro, dado que cualquier cuestión procesal o sustantiva que haya de ser resuelta en el proceso debe serlo por el órgano jurisdiccional que tenga competencia para ello so pena de incurrir en nulidad de todo lo actuado ([art. 238 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial \(RCL 1985, 1578 y 2635\)](#) de 1 de julio de 1985) (LOPJ).

La Sala de suplicación entendió que el orden jurisdiccional social era incompetente, derivando la cuestión al de lo contencioso-administrativo, por entender, fundamentalmente, que estamos ante una responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de su funcionamiento normal o anormal, al dictar el acto administrativo de reconocimiento del pago de salarios e indemnización a favor del trabajador mediante una resolución administrativa tardía. Sin embargo, tiene razón el Ministerio Fiscal cuando señala que el acto administrativo de reconocimiento de la prestación que debía abonar el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), se produjo con anterioridad, al entenderse reconocida la prestación a su cargo por silencio administrativo positivo al vencer el plazo máximo de tres meses en que debió dictarse y notificarse la resolución expresa, de acuerdo con lo dispuesto en el [art. 43 de la Ley 30/1992 \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#), RJAP y PAC.

2.- La controversia, como queda dicho, se ha suscitado con la declaración de incompetencia del

órgano judicial al que por turno de reparto correspondió conocer de la demanda, remitiendo a las partes a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Al igual que se ha dicho en la STS/IV resolviendo [RCUD. 2601/2015 \(RJ 2016, 4900\)](#), "en el desarrollo del motivo de recurso el Ministerio Fiscal, añadiendo la cita de la [STS de 16 de marzo de 2015 \(RJ 2015, 989\)](#) (R.C.U.D. 802/20145), destaca el modo en que debe considerarse unidas las reclamaciones de cantidad y de intereses derivados de falta de pago puntual dado que el artículo 2.º) de la [LRJS \(RCL 2011, 1845\)](#) atribuye a los órganos de la Jurisdicción Social el conocimiento de las cuestiones litigiosas que se promuevan contra el Fondo de Garantía Salarial, cuando le imponga responsabilidad la legislación laboral.

La sentencia recurrida asienta su decisión en el hecho de que los intereses objeto de reclamación no dimanen de una obligación nacida de la norma laboral sino de la actuación del Organismo frente al que se dirige la demandante al no haber atendido su solicitud de pago de cantidades en el plazo asignado y señala como la demanda se remite a lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la [LGP \(RCL 2003, 2753\)](#), tratándose en definitiva de una pretensión de responsabilidad patrimonial administrativa competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por ser su naturaleza la de un resarcimiento pecuniario por daños y perjuicios. Por último cita en apoyo de su decisión el mandato imperativo del [artículo 9.4](#) de la [LOPJ \(RCL 1985, 1578, 2635\)](#).

En reiteradas ocasiones ha sido objeto de aplicación el artículo 24 de la ley de Presupuestos Generales del Estado [Ley 47/2003 de 26 de noviembre \(RCL 2013, 2753\)](#) y las que le precedieron en reclamación de intereses al INSS y la TGSS por retraso en el pago de prestaciones de Seguridad Social reconocidas, siendo indiscutida la competencia de la Jurisdicción Social para conocer de dichas reclamaciones.

Desde esta perspectiva, la carga adicionalmente impuesta solamente puede ser debatida ante la jurisdicción que deba conocer de la obligación principal con la consecuencia que depara el artículo 2.º) de la LRJS en relación con los artículos 23 y 24 de la citada ley ritaria y [artículo 33](#) del [Estatuto de los Trabajadores \(RCL 2015, 1654\)](#).

La accesoriadad de la obligación de pago de intereses , ya que no puede existir en ausencia de una obligación principal, determina que el régimen legal de la primera deba ser el de la segunda .La equiparación de la actuación del FOGASA a cualquier otra de los órganos de la Administración Pública causando un daño en el administrado que deba ser reparado como forma de funcionamiento anormal de los servicios públicos prescinde de que en tales supuestos la reparación no es accesoria de la prestación atendida sino que surge de manera autónoma de la culpa en la que el sujeto responsable ha podido incurrir de suerte que nos hallaríamos en presencia de tres elementos, la prestación que es en sí misma el cumplimiento de la obligación contraída, la actuación dañosa y la compensación que de ésta deriva. Por el contrario en la pago de intereses tan solo nos hallamos ante una obligación pecuniaria cuyo incumplimiento, por impuntual, lleva consigo la puesta en marcha de la accesoriadad, es decir, el pago de intereses".

Ninguna duda cabe que, estaríamos ante una interpretación puramente formal del art. 142 de la citada [Ley 30/92 \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#) si entendiésemos que la reclamación de los intereses correspondientes a una prestación que corresponde abonar al FOGASA, y que éste abona tardíamente, hubiera de desgajarse del tronco principal - el importe principal que corresponde a la prestación que los produce -, pues tiene la misma naturaleza y forma parte del que podríamos denominar capital total adeudado, a semejanza de los intereses procesales que produce un principal

reconocido por sentencia desde el momento de su reconocimiento y hasta su completo pago, hasta el punto de que tales intereses entran sin dificultad alguna en el contenido de la ejecución de la sentencia que reconoció la deuda principal. Derivar la reclamación de los intereses al conocimiento de otro orden jurisdiccional, el contencioso-administrativo, no sólo resultaría una interpretación formalista contraria a la finalidad de la norma, sino también excesiva en este caso, con solo tener en cuenta que la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su propio procedimiento administrativo regulado en el art. 142 de la repetida Ley 30/92 , previo a la judicial ante lo contencioso-administrativo.

Han de rechazarse las manifestaciones vertidas por el Abogado del Estado sobre la inadmisibilidad del recurso, por cuanto se cumplen los requisitos de recurribilidad previstos en el [art. 219.3](#) de la LRJS

CUARTO

Por lo expuesto y de conformidad con la pretensión impugnatoria ejercitada por el Ministerio Fiscal, procede la estimación del especial recurso de casación para la unificación de doctrina por el mismo deducido y atendiendo al signo de lo que se resuelve, y no ha lugar a pronunciarse sobre la situación jurídica de la demandante dado que la doctrina unificada afecta exclusivamente a la competencia, sin que haya lugar a la imposición de las costas, a tenor de lo preceptuado en el [artículo 235](#) de la [LRJS \(RCL 2011, 1845\)](#).

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido

Estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el MINISTERIO FISCAL, contra de la sentencia dictada el 9 de junio de 2015 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en recurso de suplicación nº 2974/2014 , interpuesto contra la sentencia de fecha 16 de septiembre de 2014 , dictada por el Juzgado de lo Social nº 10 de Valencia, en autos núm. 1382/2012 , seguidos a instancias de D. Demetrio frente al Fondo de Garantía Salarial. Casar y anular la sentencia de suplicación impugnada y, resolviendo el debate de suplicación estimamos el recurso de igual clase interpuesto por el Ministerio Fiscal que versa sobre la jurisdicción competente sin que haya lugar a la imposición de las costas. Fijamos la competencia del orden jurisdiccional Social para conocer de las demandas dirigidas frente al Fondo de Garantía Salarial en reclamación del pago de intereses derivados de las cantidades de cuyo pago el demandado sea responsable con arreglo a las presentes actuaciones. Publíquese el presente fallo en el BOE, y a partir de su inserción en él, complementará el ordenamiento jurídico, vinculando en tal concepto a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional social diferentes del Tribunal Supremo. Devuélvanse las actuaciones a la Sala de lo Social de procedencia, con la certificación y comunicación de esta resolución para que a su vez las remita al Juzgado de lo Social nº 15 de Valencia al objeto de resolver con libertad de criterio sobre el fondo de la reclamación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada D.ª Rosa Maria Viroles Piñol hallándose celebrando Audiencia Pública la Sala

de lo Social del Tribunal Supremo, de lo que como Letrado/a de la Administración de Justicia de la misma, certifico.