

UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA
BIBLIOTECA
ÁREA PROCESAL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS MUTUAS DE
TRABAJO COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD
SOCIAL.



ILUSTRE
COLEGIO DE ABOGADOS
DE MADRID

ÍNDICE

Contenido

I.INTRODUCCIÓN.....	4
II. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MUTUAS DE TRABAJO.....	4
III.- PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	5
IV- DETERMINACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN PASIVA DE LAS MUTUAS. PROCEDIMIENTO PARA RECLAMAR DAÑOS Y PERJUICIOS.....	6
V.- CONCLUSIONES	10

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está dedicado al estudio de la jurisdicción aplicable en caso de reclamar daños por el mal funcionamiento de las Mutuas de Trabajo.

Primero haremos una aproximación a la naturaleza jurídica de la Mutuas de trabajo, explicaremos a grandes rasgos el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la administración, para luego determinar cuándo dichas Mutuas ostentarán legitimación pasiva en un procedimiento contencioso administrativo por reclamación de responsabilidad patrimonial.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MUTUAS DE TRABAJO.

Las Mutuas de trabajo o lo que es lo mismo las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social son, tal y como establece el art. 80.1 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el registro especial dependiente de este. Por este motivo tienen "naturaleza privada" (art. 80.4 de la misma Ley), aunque forman parte del sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan.

Dicho lo anterior y establecida la naturaleza privada de las mutuas, tenemos que establecer la vinculación con el sector público. En este sentido, y dado que asumen funciones públicas, éstas pueden ser declaradas responsables patrimonialmente por razón de la asistencia sanitaria prestada, según el régimen de la Ley 40/2015 (STS 10 diciembre 2009, rec. 1885/08).

III.- PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

El procedimiento de responsabilidad Patrimonial es, dicho en líneas generales, aquel por el que se puede reclamar a una administración daños por el mal o anormal funcionamiento de esta.

Dicho procedimiento administrativo tiene una regulación dispersa.

Nuestra [Carta Magna](#), lo consagra como un derecho en el art. 106.2: << *Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.*>>.

Por su parte, [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), regula el procedimiento (artículos 61, 65, 67, 81, 82, 86, 91, 92 y 96), los principios generales, art. 61 y la regulación del silencio administrativo en este tipo de procedimientos, art. 24.1 párrafo segundo y por último el procedimiento especial de responsabilidad patrimonial derivado de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o de su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea (Disposición Transitoria Quinta)

Así mismo, también en la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), encontramos referencias a este procedimiento administrativo. Concretamente en el art. 32 encontramos los principios de la responsabilidad patrimonial, en el 33 la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas; la indemnización y por último de la responsabilidad de Derecho Privado.

Por otro lado hemos de mencionar que existen otras normas que regulan la responsabilidad patrimonial, tales como la Ley de Expropiación Forzosa o la Ley Orgánica del poder judicial, en el caso de daños por el anormal funcionamiento de la

administración de Justicia o como consecuencia de un error judicial, sin embargo para este trabajo no nos será de interés.

IV- DETERMINACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN PASIVA DE LAS MUTUAS. PROCEDIMIENTO PARA RECLAMAR DAÑOS Y PERJUICIOS.

Habiendo analizado la naturaleza jurídica de las mutuas, y considerando que, pese a su naturaleza jurídica privada, desarrollan actividades de prestación asistencial y sanitaria como entidades colaboradoras de la Seguridad Social, debemos entender que dichas Mutuas ostentarían legitimación pasiva, siendo responsables de los daños ocasionados como consecuencia de la mala o anormal prestación de dicho servicio.

Por tanto, el cauce establecido para reclamar a la Mutuas, por esos daños, es el procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial.

Ya la anterior Ley de procedimiento administrativo, establecía el procedimiento de responsabilidad patrimonial en caso de mal o anormal funcionamiento de las Mutuas, léase lo que al respecto decía la Disposición adicional duodécima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya derogada:

<<Disposición adicional duodécima. Responsabilidad en materia de asistencia sanitaria.

La responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicos, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa prevista en esta Ley, correspondiendo su revisión jurisdiccional al orden

contencioso-administrativo en todo caso.>>

Por su parte el Tribunal Supremo, en su [Sentencia de 26 de octubre de 2011 en recurso de casación para unificación de doctrina nº 388/2009](#), dejaba claro que la jurisdicción contenciosa era la única y excluyente para conocer las reclamaciones de daños y perjuicios contra las Mutuas por prestación asistencial defectuosa, criterio que se ha venido manteniendo hasta nuestros días. En su fundamento jurídico séptimo establece: *“El criterio correcto y ajustado a Derecho es el de la sentencia de contraste. La responsabilidad patrimonial por la deficiente asistencia sanitaria prestada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social debe ser exigida a las mismas, de forma que si se demuestra la existencia del nexo causal entre la asistencia prestada y el daño producido, y el mismo es antijurídico, de modo que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportarlo, la Mutua demandada debe responder por las consecuencias del daño producido haciendo frente a la indemnización que corresponda, sin que pueda condenarse por ello a la Administración competente para la vigilancia del funcionamiento del sistema sanitario, bien sea la Comunidad Autónoma correspondiente o el INSALUD, hoy Ingesa, pero en ningún caso el INSS”.*

Ahora bien, ¿bastaría con hacer reclamación a la mutua de los daños ocasionados? La respuesta es negativa, para que las Mutuas puedan responder patrimonialmente, se debe presentar reclamación conjunta con la Administración de la cual dependen.

Varias son las razones por las que es necesaria esta “corresponsabilidad”, la cual viene determinada precisamente por la naturaleza administrativa del procedimiento.

Es clara la explicación que ofrece al respecto el [Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso Sede: Albacete Sección: 2, en su Auto de fecha 09/03/2022, N° de Recurso: 649/2021 N° de Resolución: 44/2022 dictado en el procedimiento: ordinario \(Ponente: MIGUEL ANGEL PEREZ YUSTE\)](#). Este Auto, determina la incompetencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de una reclamación de

responsabilidad patrimonial contra una Mutua por reclamarse exclusivamente contra ella y establece la necesidad de reclamar a la administración como “coadyudante”, siendo los fundamentos los siguientes:

- En primer lugar, en todo procedimiento administrativo, incluido el de responsabilidad patrimonial, hay que formar, tramitar el expediente administrativo: *<<En un procedimiento administrativo, sólo la administración está capacitada para tramitar un expediente de responsabilidad patrimonial como el previsto por las Leyes, con dictamen del Consejo Consultivo incluido. Tampoco puede dictar actos administrativos en la materia, ni ofrecer recurso de reposición, alzada o contencioso-administrativo, ni mucho menos le es de aplicación la institución del silencio administrativo>>*
- En segundo lugar, en caso de reclamar a la Mutua solamente, al ser una asociación privada, no entra dentro de las previsiones del art. 1 LJCA. . *<< Es cierto que, de acuerdo con el art. 80 LGSS, las Mutuas forman parte del denominado sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan; pero eso, según dice expresamente el mismo precepto, lo es sin perjuicio de su naturaleza de entidades privadas, lo cual que hace que no puedan tener cabida en el art. 1 de la LJCA ni por tanto ser demandadas principales y únicas en el proceso contencioso-administrativo. La misma conclusión se alcanza si se analiza el art. 2 de la Ley 40/2015. De este precepto se deriva que las Mutuas son sector público estatal administrativo, pero no Administración Pública, sin cuyo carácter no pueden comparecer autónomamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa a la vista del art. 1 LJCA, como hemos repetido.>>*

Por tanto, el Auto de referencia establece que efectivamente el procedimiento para reclamar por daños sufridos como consecuencia del mal funcionamiento de las Mutuas

es de responsabilidad patrimonial y por tanto la Jurisdicción competente es la contencioso administrativa, pero eso sí, la reclamación deberá cursarse ante la Administración de la cual dependa, concretamente a la Consejería de Sanidad de la comunidad autónoma correspondiente:

<< Sin duda la declaración de responsabilidad de la Mutua es competencia del Orden Contencioso-Administrativo (véase el art. 3.g de la Ley 36/2011 de la Jurisdicción Social, así como el Auto de la Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2017, conflicto nº 10/2017, que ya analiza la cuestión teniendo en cuenta la redacción del art. 99.2 del TRLGSS). El único problema, pues, es el de que comparezca ella sola y sin la tramitación previa de un verdadero procedimiento administrativo. Como hemos dicho, la Mutua puede comparecer, pero ha de hacerlo junto con la Administración y previa la tramitación de la vía administrativa por esta última. La Sala entiende que la responsabilidad de la Mutua debe ser reclamada por el particular, en vía administrativa, a la Administración, la cual debe tramitar el procedimiento administrativo correspondiente con intervención de la Mutua y dictamen del Consejo Consultivo para, finalmente, declarar si la Mutua es responsable y en qué cuantía, pudiendo impugnar esta decisión tanto la Mutua como el interesado, en un régimen equivalente, salvando las distancias, al que recoge el art. 196.3 de la Ley de Contratos del Sector Público. Según quién impugne la resolución, la otra parte podrá comparecer como coadyuvante de la Administración en defensa de su decisión. Este régimen derivaba con claridad de la antigua DA 12ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RRJJAAPP y PAC, que, al decir que la reclamación seguiría "la tramitación administrativa prevista en esta ley", remitía claramente a la tramitación del procedimiento administrativo allí previsto. Y ese procedimiento en ningún caso puede ser tramitado por la Mutua misma, dada su naturaleza, como hemos señalado más arriba. Ciertamente la DA 12ª de la Ley 30/1992 ha sido derogada y no ha sido sustituida por otra norma equivalente, pero el diseño institucional de la Jurisdicción y de las Mutuas abocan a idéntica conclusión. De forma clara está expresada la postura que mantenemos en la sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de enero de 2017 (recurso 594/14) cuando dice: "Que aunque la responsabilidad derivada de la asistencia sanitaria por ella prestada, pudiera corresponder a la Mutua, la competencia para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de esa actuación correspondería, de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, a la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma correspondiente...En este sentido, la

Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2010 (recurso nº 90/2009), sostiene que "el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) (...) no era el competente para resolver la reclamación patrimonial que ahora nos ocupa al haberse formulado la reclamación el 13 de junio de 2006 con posterioridad al Real Decreto 1480/2001 por el que se traspasaron a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud". En esta línea la SAN (4ª) 7 de marzo de 2012 (Rec. 35/2011)>>

V.- CONCLUSIONES

- El procedimiento para reclamar daños ocasionados por el mal o anormal funcionamiento de las Mutuas de trabajo es el de reclamación de responsabilidad patrimonial, siendo competencia de la Jurisdicción contenciosa administrativa
- Las Mutuas ostentan la legitimación pasiva en dichas reclamaciones siempre y cuando no sean las únicas demandadas, debiendo accionar contra la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma correspondiente, de la cual dependen.

En Madrid a 6 de junio de 2022

RESUELVE TUS CONSULTAS EN LA UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA. ACCEDE DESDE LA WEB
icam.es – ÁREA RESERVADA – FORMACIÓN BIBLIOTECA – CONSULTAS PROCESALES