

Validez de una segunda reclamación previa a efectos de entender agotada la vía administrativa en un proceso de Seguridad Social  
(STS/Soc., de 3 de marzo de 2015, rec. 1677/2014)

Validity of a second prior claim as procedural requirement in the Social Security process  
(STS/Soc., 2 march 2015, rec. 1677/2014)

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE MURCIA

**Resumen**

La admisión de la demanda en el proceso de seguridad social exige haber agotado previamente la vía administrativa. A tal efecto, el interesado debe dirigir una reclamación contra la entidad gestora emisora de la resolución con la que está disconforme. La Sala Cuarta del Tribunal Supremo otorga validez, a efectos de entender agotada la vía administrativa ante el INSS, a una segunda reclamación previa, presentada antes de que el derecho sustantivo hubiera prescrito, con contenido y pretensión igual a la demanda posterior.

**Abstract**

The admission of the claim in the process about social security requires having previously exhausted administrative remedies. To this end, the applicant must address a claim against the entity whose resolution is attacked. According to the Spanish Supreme Court, a second preliminary complaint is valid when this one is displayed before the substantive right had prescribed, with equal content than the subsequent demand.

**Palabras clave**

Reclamación administrativa, proceso de seguridad social, jurisdicción laboral

**Keywords**

Administrative claim, social security process, labour jurisdiction

**1. DESCRIPCIÓN DEL SUPUESTO DE HECHO**

Se discute si debe conferirse validez, a efectos de entender cumplimentado el trámite previsto en el art. 71 LRJS, a una segunda reclamación administrativa formulada contra el INSS, con contenido y pretensión igual a la demanda posterior.

El trabajador ya había presentado una primera reclamación impugnando la resolución de la entidad gestora por la que se le había reconocido una incapacidad permanente total para su profesión habitual (maquinista de locomotoras) derivada de enfermedad común, argumentando entonces que en el convenio colectivo de ADIF “se regula el derecho al reintegro en la empresa a todo el personal al que se declare una incapacidad permanente total por lo que dicho reintegro se efectúa en una categoría profesional acorde con el grado de incapacidad reconocida”. Bajo tan extravagante argumentación, que ninguna relación guardaba con el objeto de la resolución atacada ni con la real intención del reclamante (solicitar un grado de incapacidad superior), dicha reclamación fue justamente desestimada por el INSS, alegando éste que no se habían modificado las circunstancias que dieron lugar a su resolución.

Al obtener esta respuesta, el trabajador, mejor asesorado que en la primera ocasión, decide presentar un segundo escrito, cuando aún no había transcurrido un mes desde la emisión de aquella resolución, al que denomina “reclamación previa” y en el que, sin hacer referencia a la presentación de la reclamación previa anterior, solicita que le sea reconocida una incapacidad permanente absoluta (IPA). La entidad gestora responde a esta segunda petición negándole naturaleza de verdadera reclamación previa, por haberse formulado anteriormente otra que había sido expresamente rechazada, y que la única opción que le quedaba al reclamante era haber interpuesto demanda ante los Juzgados de lo Social contra la desestimación de esa primera (y única válida al parecer de la entidad gestora) reclamación previa. En definitiva, lo que la entidad gestora postula es que no cabe presentar una segunda reclamación administrativa contra la resolución denegatoria expresa de una primera reclamación, que agota por sí misma la vía administrativa y deja expedito el camino hacia una eventual impugnación ante los órganos de la jurisdicción social.

Formulada demanda, cuyo contenido es coincidente con el de la segunda reclamación previa (respetándose con ello la exigencia de congruencia o vinculación entre el expediente administrativo previo y el posterior proceso de seguridad social), el Juzgado de lo Social estima la excepción de falta de reclamación previa, respecto de los términos en que se planteó la pretensión del demandante (reconocimiento de una IPA) que eran muy diferentes a los de su primera reclamación (reingreso en categoría profesional inidónea), al considerar que la vía previa ya se había agotado con la primera reclamación y no era posible un segundo intento, con absolución de las entidades gestoras demandadas (INSS y TGSS).

Interpuesto recurso de suplicación, la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco lo desestimará, argumentando, en esencia, que era indiferente la fecha en que se le hubieran notificado las resoluciones desestimatorias de las respectivas reclamaciones, ya que, una vez interpuesta la primera reclamación, quedaba bloqueada la posibilidad de plantear válidamente una segunda, la cual no podía dejar sin efecto la primera, por lo que la demanda fue formulada infringiendo el art. 72 LRJS al no haberse agotado, respecto de la pretensión en ella interesada, la vía administrativa previa al no ser coincidentes los planteamientos de la primera reclamación y la demanda.

El trabajador formula RCUD contra dicha sentencia, denunciando que la misma ha infringido los arts. 71, 72 y 74 de la LRJS, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 de la Constitución; es decir, basa su denuncia en la comisión de una infracción procesal anudada a la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. A tal efecto, invoca como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del TSJ de la Región de Murcia de fecha 30 de junio de 1997 (recurso 646/1996) que, resolviendo un supuesto similar (presentación de dos reclamaciones previas sucesivas, ambas desestimadas, antes de interponer demanda en un procedimiento de incapacidad permanente) revocó la sentencia de instancia que había apreciado indebidamente caducidad de la vía administrativa, sin entrar a resolver sobre el fondo del asunto, por haber vulnerado el art. 71 LPL 1995 y causado indefensión al actor.

El INSS, en su escrito de impugnación del recurso, lo considera improcedente, aduciendo falta de contenido casacional. El Ministerio Fiscal, por su parte, si bien hace referencia a la doctrina de la Sala que viene considerando como carente de contenido

casacional las cuestiones relativas a la falta de agotamiento o no de las vías previas, apoya la pretensión y considera que el recurso debe ser estimado.

## **2. VIABILIDAD DEL RECURSO DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA POR VIOLACIÓN DE NORMAS PROCESALES, Y EN ESPECIAL POR VULNERACIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL AGOTAMIENTO DE VÍAS PREVIAS AL PROCESO**

La función homogeneizadora que cumple el recurso de casación unificadora en el orden jurisdiccional social no se circunscribe a la supresión de contradicciones doctrinales en la aplicación de normas sustantivas sino que comprende también, dándose determinados condicionantes y requisitos, la unificación de doctrina en cuestiones procesales o adjetivas.

Sobre la viabilidad del RCU en materias procesales, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo nos recuerda que el artículo 5.4 de la LOPJ hace referencia a que “en todos los casos en que, según la ley, proceda recurso de casación será suficiente para fundarlo la infracción de derecho constitucional”, y de otra parte, y en relación con esta previsión, el artículo 224.2 de la propia LRJS, cuando establece los requisitos del contenido del escrito de interposición del recurso de casación unificadora, establece que debe razonarse “la pertinencia y fundamentación de cada motivo y el contenido concreto de la infracción o vulneración cometidas, haciendo mención precisa de las normas sustantivas o *procesales* infringidas”.

Frente al redactado del art. 222 LPL 1995, que únicamente hacía referencia a la “fundamentación de la infracción legal”, el art. 224.2 LRJS adiciona a las normas sustantivas las procesales como susceptibles de fundamentar un recurso de casación unificadora, especificación ésta que expresa el deseo del legislador de ampliar la unificación en supuestos de doctrinas discrepantes sobre temas procesales.

La vigente regulación procesal laboral se hace eco de una consolidada línea jurisprudencial, construida a golpe de sentencias y autos de la Sala Cuarta, que había irradiado el ámbito de actuación de este excepcional recurso a las cuestiones adjetivas pero sólo bajo la concurrencia de determinadas premisas, que recientemente se han flexibilizado. En un primer momento (SSTS de 4 diciembre 1991, 8 mayo 1992, 1 junio de 1992, 16 noviembre 1992), la Sala de lo Social del Tribunal Supremo entendió que no bastaba con que las irregularidades procesales invocadas fueran homogéneas, sino que también debía concurrir la identidad sustancial de hechos, fundamentos y pretensiones, porque de otro modo «se acabaría dando a las infracciones procesales el tratamiento de la simple casación» y porque «el alcance de la infracción procesal no puede aislarse de la propia configuración sustantiva de la controversia», por lo que era preciso que a la infracción procesal se uniese la identidad sustantiva (SSTS-IV Pleno de 21 de noviembre de 2000, rcud. 2856/1999 y rcud. 234/2000).

Sin embargo, la Sala ha ido abandonando progresivamente este criterio inicial tan restrictivo, para exigir en cambio la plena homogeneidad de la infracción procesal y la identidad entre la situación y normativa procesales aplicadas en la sentencia recurrida y en la sentencia invocada como contraste. No obstante, en el caso de la incongruencia omisiva, como por definición no existe en la sentencia impugnada pronunciamiento alguno, la Sala ya

había venido suavizando (SSTS de 26 mayo 1999 –rec. 3641/1998– y 14 diciembre 1993 –rec. 2940/1992–) la exigencia general del recurso de casación para unificación de doctrina de que ambas sentencias, la recurrida y la invocada como referente, contengan doctrina sobre la cuestión planteada (SSTS de 7 mayo 2001, rcud 3692/1999, 20 de marzo de 2002, 16 de julio de 2004, rcud 4126/2003, 6 de junio de 2006, rcud 1234/2005), del mismo modo que se puede apreciar cuestión nueva no suscitada previamente en el juicio y en suplicación si la supuesta infracción se comete por primera vez en la sentencia de suplicación.

Pero el avance más significativo se produjo el pasado 11 de febrero de 2015, cuando el Pleno de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo adoptó por unanimidad un importante acuerdo no jurisdiccional en el que se homogeneizan los criterios de admisión de los recursos de casación para unificación de doctrina, que suponen una importante apertura y mayores posibilidades de acceso a la casación para unificación de doctrina en dos trascendentales materias: la tutela judicial de derechos y libertades fundamentales y las cuestiones procesales. En relación con las últimas, cuando en el recurso se invoque un motivo de infracción procesal, el acuerdo dispone que las identidades del art. 219.1 LRJS deberán estar referidas a la controversia procesal planteada, sin que sea ya necesaria la identidad (contradicción) en las situaciones sustantivas de las sentencias comparadas. Es decir, que no es necesario que el asunto esté referido en ambos casos a dos trabajadores en la misma situación, a reclamaciones o procedimientos iguales (despido, conflicto colectivo...), identidad de hechos y circunstancias que de por sí dificulta la contradicción sustantiva, cuanto más la de carácter procesal si se requiere que ambas concurren simultáneamente. De modo complementario, la Sala ha precisado que al analizar la contradicción en materia de infracciones procesales, se exigirá siempre la concurrencia de la suficiente homogeneidad en la infracción procesal respectiva, pues debe permitir que se aprecie una divergencia de doctrinas que deba corregirse respecto de alguno de los aspectos propios de la tutela judicial efectiva. A este efecto, en el acuerdo se mencionan, sin pretensión de exhaustividad, dos ejemplos, como son los del litisconsorcio necesario o el desistimiento por incomparecencia. En consecuencia, no existirá contradicción, por ejemplo, si en un caso existió incongruencia por exceso –*ultra petita*– y en el otro por defecto –*infra petita*–, o si en un caso se tuvo por desistido al actor por incomparecencia y en el otro se le denegó la suspensión del juicio, o si en el supuesto de la sentencia recurrida se denegó una prueba por impertinente y en la sentencia de contraste no se llegó a practicar la prueba previamente admitida por no haber llegado al juzgado el resultado, y así sucesivamente<sup>1</sup>. Termina señalando el acuerdo que en los supuestos de incongruencia y de falta de competencia objetiva o defecto de jurisdicción del orden social, será necesario que, al menos, la sentencia de contraste contenga doctrina, o pronunciamiento implícito, sobre la materia en cuestión.

Tratándose de un requisito del proceso, conforme a la doctrina expuesta sería posible formular un recurso de casación unificadora donde el centro de discusión fuera la contradicción doctrinal en la interpretación y aplicación de la reclamación administrativa previa, ya sea en general o para demandar a las entidades gestoras de la Seguridad Social, en particular. Ciertamente, y así lo reconoce la propia Sala, ello supone desmarcarse de su

---

<sup>1</sup> FOLGUERA CRESPO, J., “Importante apertura y mayores posibilidades de acceso a la casación: nuevos criterios del Tribunal Supremo”, *Diario La Ley*, núm. 8538, 13 mayo 2015, pp. 1-2 (consultado en <http://diariolaley.laley.es/>).

doctrina tradicional, contenida en sentencias dictadas al calor de la derogada LPL, que había venido entendiendo, de modo acorde con una aceptación restringida en casación unificadora de las discrepancias procesales, que si lo que se impugnaba era una decisión judicial que se había pronunciado sobre el trámite de reclamación previa, este tipo de denuncias sobre el agotamiento de las vías previas (conciliación, mediación, reclamación...) no tenía acceso a la casación. Y ello porque, no siendo una infracción de norma sustantiva aplicable para resolver la cuestión objeto de debate, directamente encuadrable en el apartado d) del artículo 205 LPL –actual art. 207.e) LRJS–, tampoco es una infracción procesal que tenga encaje en los demás apartados de este precepto, al no tratarse de una cuestión que afecte a la jurisdicción, competencia o inadecuación de procedimiento –apartados a) y b) de los arts. 205 LPL y 207 LRJS–, ni ser una denuncia que afecte a la infracción de una norma reguladora de la sentencia, ni de los actos y garantías procesales esenciales –apartado c)–, “pues la reclamación previa no es una forma esencial del juicio, sino procedimiento administrativo anterior a éste, y su omisión o cumplimiento defectuoso no puede ser determinante de una indefensión, ni por supuesto afecta a las normas reguladoras de la sentencia que recoge la Ley de Enjuiciamiento Civil”<sup>2</sup>.

Para sostener ahora que sí cabe formular recurso de casación unificadora a efectos de dirimir una cuestión que se refiere al agotamiento de una vía previa la Sala repara en la diversa redacción que presentan los motivos de casación estampados en el art. 207 LRJS frente a los contenidos en el art. 205 LPL, y se va directamente a lo que establece el art. 5.4 de la LOPJ que, como se vio, considera suficiente para fundar un recurso de casación la infracción de derecho constitucional [cabe recordar que el recurrente basó su denuncia en la vulneración de los arts. 71, 72 y 74 LRJS poniéndola en relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva], amén de que el art. 207 LRJS se refiere globalmente a “infracción de normas del ordenamiento jurídico” y el 224.2 LRJS menciona junto a las normas sustantivas las procesales como susceptibles de fundamentar el recurso de casación para la unificación de doctrina.

### **3. EXIGENCIA Y JUSTIFICACIÓN DE LA RECLAMACIÓN PREVIA EN LOS PROCESOS SOBRE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

Los arts. 71 y 140.1 LRJS disponen que en las demandas formuladas en materia de prestaciones de Seguridad Social el interesado acreditará haber agotado la vía administrativa correspondiente, incluidas aquellas –precisa el art. 140.1 LRJS como ya antes hiciera el art. 139 LPL– “en las que se haya acumulado la alegación de la lesión de un derecho fundamental o libertad pública”, y a salvo que opte por ejercitar exclusivamente esta última mediante la modalidad procesal de tutela regulada en los arts. 177-184. LRJS que, como se sabe, está exceptuada de la exigencia de haber intentado la evitación del correspondiente proceso, sea la reclamación administrativa previa (art. 70 LRJS) o la conciliación/mediación previas (art. 64 LRJS).

Una segunda excepción más directa, a la que se refieren ambos preceptos de la LRJS (71 y 140), declara inexigible el previo agotamiento de la vía administrativa (pudiéndose interponer demanda directamente) en los procesos de impugnación de altas médicas emitidas

---

<sup>2</sup> STS de 24 noviembre 2010 (recud. 323/2010).

por los órganos competentes de las Entidades gestoras de la Seguridad Social trascurridos los primeros 365 días de la prestación de incapacidad temporal; *ergo*, sí será preceptiva la formulación de reclamación previa para la impugnación de altas médicas acordadas dentro ese período de 365 días, es decir, antes de ingresar en la situación de prórroga ordinaria prevista en el art. 170.2 LGSS.

Además de estas excepciones, el art. 71 LRJS contempla dos supuestos especiales. Uno, cuando la resolución se ha dictado por una entidad colaboradora [caso de las mutuas o de las empresas que colaboran voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social], en cuyo caso la reclamación previa se debe interponer ante la propia entidad colaboradora si tiene competencia para resolver; en caso contrario, se presentará la reclamación ante la Entidad gestora u organismo público gestor de la prestación (art. 71.3 LRJS). El segundo, cuando en el reconocimiento inicial o la modificación de un acto o derecho en materia de Seguridad Social, la entidad correspondiente esté obligada a actuar de oficio, en cuyo caso, de no producirse acuerdo o resolución, el interesado podrá interesar que se dicte, “teniendo esta solicitud valor de reclamación previa”. Por tanto, la reclamación administrativa previa procede no solo cuando ya existe una resolución de la entidad gestora perjudicial para el interesado que impugnar, sino que también procede ante la ausencia de una resolución administrativa que debió de oficio dictarse.

Como es sabido, el enjuiciamiento de la actuación de las Administraciones Públicas en el ordenamiento español debe ir precedido de una fase administrativa que permita a la propia Administración pronunciarse sobre el asunto con carácter previo, estableciéndose una diferenciación según que el enjuiciamiento posterior corresponda a la jurisdicción contenciosa o a los órdenes civil o laboral. En el primero de los casos, la fase previa se traduce en la necesidad de agotar la vía administrativa mediante la formulación del oportuno recurso. En el segundo caso, es requisito imprescindible efectuar ante la Administración la reclamación previa a la vía jurisdiccional.

Aunque materialmente se someten a la rama social del derecho, los actos de las entidades gestoras de la Seguridad Social no dejan de ser actos administrativos y, como tales, susceptibles de revisión en vía administrativa antes de acudir a la vía jurisdiccional, pues son muy pocos los supuestos en los que el acto original agota por sí mismo la vía administrativa. Esto es lo normal en el ámbito de las actuaciones administrativas. Entre los actos de las entidades gestoras, unos son susceptibles de impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo (encuadramiento y recaudación), mientras que otros lo son ante los órganos de la jurisdicción social (reconocimiento o denegación de prestaciones). Para los primeros, el agotamiento de la vía administrativa se produce con la interposición del correspondiente recurso administrativo; para los segundos, mediante la preceptiva reclamación administrativa previa.

Ahora bien, frente al principio general estampado en la legislación procedimental administrativa según el cual dicha revisión correrá a cargo de un órgano jerárquicamente superior al que emitió el acto o decisión que se impugna, a través del correspondiente recurso de alzada (configurándose el recurso de reposición como potestativo), las resoluciones sobre reconocimiento o denegación de prestaciones de la Seguridad Social son recurribles ante el mismo ente gestor que las hubiera dictado (art. 71.2 LGSS), con lo que la caracterización de la reclamación previa en estos casos se aproxima más a la de un recurso de reposición que a

la de un genuino recurso administrativo de alzada. A este respecto, es la Disposición Adicional Sexta de la todavía vigente LRJAPyPAC la que consiente que la impugnación de los actos de las entidades gestoras de la Seguridad Social y el desempleo se sustancien a través de una vía administrativa distinta, esto es, la reclamación administrativa previa regulada en la LRJS.

En cuanto al requisito de reclamación previa para poder demandar a las Administraciones Públicas ante las jurisdicciones civil o laboral, cuando sus actos o decisiones se producen en el marco de relaciones jurídicas privadas (contrato de trabajo, contratos civiles o mercantiles...), esto es, cuando no dimanen de un ejercicio de potestad administrativa, el mismo se recoge en el art. 69.1 LRJS y en el art. 120 LRJAP, pero está prevista su desaparición a partir del 2 de octubre de 2016 [una vez constatada su general ineficacia], de modo que a partir de esa fecha será posible demandar directamente a una Administración en dichos órdenes jurisdiccionales cuando no se trate de impugnar actos administrativos sino sujetos al Derecho privado o laboral, sin tener que agotar vía previa de clase alguna. A tal efecto, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, ha dado nueva redacción a los preceptos de la LRJS que regulan el agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial, de modo que el término “reclamación administrativa” queda ahora reservado a las reclamaciones sobre prestaciones de Seguridad Social, sin perjuicio de seguir manteniéndose la preceptividad del agotamiento de la vía administrativa, cuando así proceda frente a actos administrativos en materia laboral, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo aplicable.

Tradicionalmente se ha conceptualizado a este requisito o presupuesto del proceso, cuya exigencia es consustancial a la admisión de la demanda y cuya omisión es controlable de oficio por el órgano judicial (art. 140.2 LRJS), como un “privilegio” solo tolerable en la medida en que cumple una doble finalidad: permitir al órgano administrativo el conocimiento anticipado del posterior litigio y facilitar, merced a ese conocimiento, la resolución extraprocesal, evitando al beneficiario tener que acudir directamente a la jurisdicción para dirimir la controversia en caso de estimación de su reclamación<sup>3</sup>. Por ello, la exigencia se debe interpretar en términos flexibles, que permitan el cumplimiento de dicha finalidad “sin instaurar un valladar formalista en el ejercicio de los derechos de los beneficiarios”<sup>4</sup>, que es precisamente lo que hicieron la entidad gestora y las sentencias de instancia y suplicación en el asunto conocido por la STS de 3 de marzo de 2015, cuya doctrina da pie a estas consideraciones.

En realidad, la caracterización de la reclamación administrativa previa como un privilegio incompatible con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y del que

---

<sup>3</sup> El TC ha avalado expresamente la constitucionalidad de la reclamación previa, descartando que sea contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, en varios pronunciamientos, que tienen su arranque en la STC 21/1986, de 14 febrero. Vid también, entre otras, las SSTC 60/1989, de 16 de marzo y 122/1993, de 19 de abril. Esta doctrina ha sido refrendada en multitud de ocasiones por la jurisprudencia ordinaria: por todas, SSTS de 5 diciembre 1988 (Ar. 9549) y 9 julio 1988 (Ar. 5259).

<sup>4</sup> BELLIDO ASPAS, M., “La evitación del proceso”, en LOUSADA AROCHEA, J.F., RON LATAS, M. (dirs.), *Sistema de Derecho Procesal Laboral*, Laborum, Murcia, 2015, pág. 121.

habría que prescindir absolutamente en opinión de un autorizado sector doctrinal<sup>5</sup>, no está justificada, al menos con respecto a los procesos de Seguridad Social, pues, como de forma contundente ha expresado el Tribunal Constitucional, los objetivos que persigue este trámite preprocesal son razonables y en modo alguno supone excluir el acceso a la vía jurisdiccional ni que la Administración de la Seguridad Social tenga la última palabra en la resolución del litigio, que en todo caso corresponde a los tribunales, que serán los que en caso de desconformidad del beneficiario con la respuesta dada a su reclamación se pronunciarán sobre el fondo del asunto. Y es que, bien mirado, la reclamación administrativa previa no se concibe sino como una mera formalidad preprocesal equiparable a la conciliación o mediación previas, además de que ser una exigencia que encaja plenamente en la lógica de sumisión de las Entidades Gestoras, en tanto que organismos autónomos de naturaleza administrativa, a la legislación de procedimiento administrativo y al sistema de recursos que ésta prevé, con la particularidad de que quien conoce del recurso es el mismo ente emisor del acto impugnado. En este sentido, no es ocioso recordar que los órganos de la jurisdicción social son competentes para conocer de la impugnación de diversos actos administrativos en materia laboral (sanciones administrativas, autorizaciones, etc.) y que también en estos casos se exige el agotamiento de la previa vía administrativa para poder demandar a la Administración (art. 69.1 LRJS), sin que la pervivencia de este requisito se haya cuestionado abiertamente. Por lo demás, la existencia de una fase prejudicial obligatoria no responde a una característica exclusiva de nuestro sistema jurídico, sino que se trata de una realidad presente en otros ordenamientos europeos.

#### **4. VALIDEZ DE UNA SEGUNDA RECLAMACIÓN PREVIA A EFECTOS DE ENTENDER AGOTADA LA VÍA ADMINISTRATIVA ANTE EL INSS: CORRECCIÓN JURISPRUDENCIAL DE UNA INTERPRETACIÓN INJUSTIFICADAMENTE RIGORISTA E INCOMPATIBLE CON EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

Entrando ya en la concreta cuestión de si es válida una segunda reclamación previa efectuada ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en reclamación de incapacidad permanente absoluta, coincidente con la petición de la posterior demanda ante el Juzgado, o si por el contrario, al haberse efectuado ya una primera reclamación previa, la segunda reclamación carece de validez y eficacia, la Sala Cuarta estima que, aun cuando en el presente caso se hubiese efectuado una primera reclamación previa, la segunda reclamación, a la que siguió demanda con igual contenido y pretensión, también es válida, y produce los efectos de tenerse por agotada la preceptiva vía previa administrativa que establece el artículo 71 de la LRJS.

Entiende la sentencia aquí comentada que la segunda reclamación administrativa ha cumplido su finalidad típica, que, como se sabe, es doble: 1) una primera finalidad, esencial y prioritaria, la de poner en conocimiento del órgano administrativo el contenido y

---

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1993, pág. 694; Blasco Pellicer, A., “La reclamación administrativa previa en la modalidad procesal de Seguridad Social”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 95, 1999, págs. 349 y 351; LÓPEZ PARADA, R., “Expediente administrativo y proceso en materia de Seguridad Social”, *Temas Laborales*, núm. 67, 2002, pág. 86; MÁRQUEZ PRIETO, A., *El proceso de Seguridad Social y la reducción de los privilegios administrativos*, Granada, Comares., 1998, pp. 48-49.



fundamento de la pretensión formulada y darle ocasión de resolver directamente el litigio, evitando así la necesidad de acudir a la jurisdicción. 2) Una segunda, accesoria, subordinada y de más escaso relieve, la de dar a la Administración demandada la posibilidad de preparar adecuadamente su oposición (por todas, STS de 18 marzo 1997, rcud. 2885/1996).

Si el demandante, después de formular una primera reclamación previa –previsiblemente sin asesoramiento legal–, actuó diligentemente al formular una segunda reclamación, dentro del plazo legal, y a través de esta segunda reclamación la Administración de la Seguridad Social adquirió cumplido conocimiento de las pretensiones del demandante, deducidas posteriormente con idéntico contenido y pretensión en el proceso, para la Sala es claro que dicha reclamación previa cumplió con las dos señaladas finalidades de esta institución jurídica, no causando perjuicio de clase alguna al derecho de defensa de la Administración, cumpliéndose el requisito establecido en el art. 71.1 de la LRJS, y respetando la vinculación (congruencia) entre procedimiento administrativo y proceso, a la que hace referencia el art. 72 de la misma ley procesal. Y añade la Sala: “La respuesta dada por el Juzgado de instancia y confirmada posteriormente por la Sala de suplicación –demanda contra la resolución desestimatoria sin plantear la segunda reclamación previa– se revela vasalla del positivismo jurídico y del formalismo burocrático, materialmente estéril, y desde luego contraria al ya citado –y hoy constitucionalizado (artículo 24.2 de nuestra Constitución)– principio de economía procesal, y por ende, de aplicación preferente, máxime, en casos como el presente, de reconocimiento de una prestación paliativa de una situación de necesidad”.

El razonamiento de esta sentencia del Supremo entronca con la doctrina del Tribunal Constitucional que ha venido declarando contrarias al derecho a la tutela judicial efectiva decisiones judiciales que apreciaron la falta de agotamiento de la vía previa, en supuestos en los que la finalidad de la reclamación administrativa había sido materialmente satisfecha: así, cuando, aun formulada la demanda antes de vencer el plazo para entender desestimada la reclamación previa, este plazo ya había transcurrido el día del juicio y la Administración adoptó en este acto una postura procesal de oposición a la pretensión de la parte actora (SSTC 120, 122, 144 y 191/1993); o cuando el órgano judicial exige al demandante un doble trámite antes de formular la demanda, que, además de no desprenderse la normativa aplicable (art. 71 LPL), era innecesario, pues la Administración ya había conocido y desestimado expresamente la pretensión del interesado (STC 355/1991).

En consecuencia, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el solicitante contra la sentencia del TSJ País Vasco, en reclamación por incapacidad permanente absoluta, y casando y anulando la sentencia impugnada, resuelve el debate anulando igualmente la sentencia de instancia y ordena reponer los autos al momento inmediatamente posterior a la celebración del acto del juicio para que por el Juzgado de lo Social se dicte nueva sentencia resolviendo sobre el fondo del asunto.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

Como se acaba de ver, en el marco de un proceso de Seguridad Social es válida y produce el efecto de tener por agotada la vía administrativa la presentación de una segunda reclamación, pues en el caso el demandante formuló la primera, previsiblemente sin asesoramiento legal, y actuó diligentemente al formular una nueva dentro del plazo legal sin

causar indefensión alguna al derecho de defensa de la Administración. La negativa dada por el Juzgado de instancia y luego confirmada en suplicación es contraria a la tutela judicial y al principio de economía procesal, de aplicación preferente en casos de reconocimiento de una prestación paliativa de una situación de necesidad.

La postura de la entidad gestora contraria a la admisión de la demanda porque, a su parecer, no se ha agotado la vía administrativa en relación con la pretensión sustantiva (reconocimiento de una incapacidad permanente absoluta) contenida en aquélla resulta en verdad de todo punto indefendible. Si la finalidad de la reclamación previa es permitir a la Administración, en este caso al ente gestor, conocer anticipadamente la pretensión para, de un lado, darle la oportunidad de estimarla y evitar así el pleito, y de otro lado, posibilitarle la preparación adecuada de su defensa, es obvio que ambos objetivos se han cumplido al haber presentado el actor una segunda reclamación previa rectificando o subsanando la primera que interpuso con una fundamentación a todas luces impertinente y, por tanto, condenada de antemano al fracaso. Ante la rectificación operada por el solicitante del primer intento de agotamiento de la vía administrativa previa, y no habiéndose causado indefensión alguna al ente gestor dado que la posterior demanda coincide en su contenido y fundamentación con los de la segunda reclamación, debe prevalecer el derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, que tanto la entidad gestora como *a posteriori* los tribunales respondan a su pretensión en sentido estimatorio o denegatorio, pero después de entrar a conocer del fondo del asunto. Nada obsta a ello toda vez que el derecho a la pretensión solicitada aún no había prescrito cuando se presentó la segunda reclamación.

La estrategia de la entidad gestora, a la postre validada por los órganos judiciales que conocieron en instancia y suplicación, consistente en oponer la falta de agotamiento de la vía administrativa previa pese a la interposición de una segunda reclamación previa, constituye un formalismo enervante y además rayano con la mala fe procesal, pues a sabiendas de que la exigencia de congruencia entre el procedimiento administrativo y el proceso de seguridad social impediría al interesado aducir en su demanda algo distinto de lo planteado en su primera reclamación –la única a la que habría que otorgar validez según la tesis de la entidad gestora–, era más que previsible la desestimación de la pretensión actora por inadecuada fundamentación jurídica si se insistía en el argumento de disconformidad con el grado de incapacidad reconocido al amparo de un argumento tan peregrino como que no se había producido la reincorporación del trabajador incapacitado en los términos convencionalmente previstos. Afortunadamente, la Sala Cuarta ha terciado en el asunto corrigiendo una interpretación injustificadamente estricta y formalista del requisito de agotamiento de la vía administrativa previa, que no había respetado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.