

La omisión del trámite de audiencia previa en el procedimiento de calificación de la Incapacidad Permanente

Comentario a la STS de 30 abril 2007 (RCUD. 330/06)

The omission of the prior hearing process in the procedure for qualifying Permanent Disability

Comment to the STS [Supreme Court Judgement] of 30 April 2007 (RCUD [Cassation Appeal for Doctrine Unification]. 330/06)

JAIME CABEZA PEREIRO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad social
Universidad de Vigo

© <https://orcid.org/0000-0001-8847-3934>

Cita sugerida: CABEZA PEREIRO, J.; "La omisión del trámite de audiencia previa en el procedimiento de calificación de la Incapacidad Permanente". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. Extraordinario 2021*: 189-194.

Resumen

En los procedimientos de determinación y calificación de la prestación por incapacidad permanente pueden surgir controversias que podrían determinar la nulidad de las actuaciones. La sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2007, que aquí se comenta, se refiere a la falta de audiencia a la empresa tras el dictamen-propuesta del Equipo de Valoración de Incapacidades. De aquí que se trate de dilucidar si se ha producido alguna violación de derechos o si se ha prescindido totalmente del procedimiento legalmente establecido.

Palabras clave

incapacidad permanente; nulidad; calificación y requisitos formales

Abstract

In the procedures for determining and qualifying the permanent disability benefit, controversies may arise that could determine the invalidity of the proceedings. The Supreme Court judgement of 30 April 2007, which is discussed here, refers to the failure to hear the company after the opinion-proposal of the Disability Assessment Team. Hence, it is a question of determining whether there has been any violation of rights or whether the legally established procedure has been completely dispensed with.

Keywords

permanent disability; invalidity; qualification and formal requirements

1. ¿POR QUÉ ESTA SENTENCIA? LOS HECHOS Y LA CONTROVERSIA

Me uno gustoso a este número en memoria de Aurelio Desdentado. Entre sus múltiples facetas de gran jurista de la rama social del Derecho, sin duda la Seguridad Social constituye el ámbito en el que deja una impronta más profunda, sobre todo como miembro destacado del TS. Esta condición no le ha impedido mantener una fecunda relación con la doctrina académica, que no solo se ha concretado en un número de publicaciones muy alto, muchas de las cuales son de obligada cita en el estudio de las materias a las que se refieren. Por lo que respecta a la que va a ser objeto de este comentario, la misma tónica se mantiene, hasta el punto de que puede afirmarse que sus aportaciones casi constituyen el nervio central de la dogmática existente¹. También se ha expresado a partir de un intenso diálogo y debate que ha mantenido

¹ Vg., entre otros, "La protección de la incapacidad permanente en la Ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 4, 1997, pp. 61 ss.; "Problemas de coordinación en los procesos sobre responsabilidad empresarial por los accidentes de trabajo", *Actualidad Laboral*, nº 14, 2008; y "El daño y su valoración en los accidentes de trabajo", *Revista del Ministerio del Trabajo e Inmigración*, nº 79, 2009, pp. 79 ss.

con quienes hoy conformamos, de alguna manera, la academia jurídico-laboral. Como la gran mayoría de mis colegas, he tenido variadas oportunidades de compartir con él diversos seminarios, jornadas y congresos y, en consecuencia, de aprender y ser partícipe de su generosidad proverbial.

He seleccionado, entre las que me ha propuesto la revista, la sentencia que paso a comentar, de 30 abril 2007, por diversos motivos. El primero, porque se refiere a las relaciones entre la normativa administrativa y la social, en este caso en relación con un procedimiento de reconocimiento de prestaciones y declaración de responsabilidad. Se trata de un asunto especialmente querido para Aurelio Desdentado, en el que puso de manifiesto su sólida formación en Derecho Público, sin duda adquirida a partir de su cuerpo de origen, como técnico de la Administración del Estado. El segundo, porque constituye una sentencia muy característica del gran número de pronunciamientos de los que ha sido ponente. En su labor de unificación de doctrina, ha optado siempre por un lenguaje sobrio y escueto, pero particularmente claro y en el que el discurso argumentativo es coherente y lógico en su ordenación. El tercero, porque pronuncia una doctrina que mantiene esencialmente su vigencia, sin que haya sido necesario revisarla, de tal modo que conserva intacta su utilidad y su carácter referencial, casi tres lustros más tarde.

En su esencia, los hechos controvertidos se referían a un accidente de trabajo de un trabajador, sin permiso de trabajo, que desencadenó el correspondiente procedimiento de incapacidad permanente. La empresa dio de alta al trabajador el mismo día del accidente, pero con posterioridad al mismo, y registró su contrato, firmado igualmente en idéntica fecha, quince días más tarde en la oficina de empleo. La incapacidad fue calificada de absoluta, declarándose la responsabilidad de la empresa por no haber dado del alta al trabajador previamente al inicio de prestación de servicios, sin perjuicio del deber de anticipo de la mutua colaboradora con la que la empresa había concertado la cobertura de los riesgos profesionales y de la responsabilidad subsidiaria de la entidad gestora. Ante dicha calificación, el trabajador interpuso reclamación administrativa previa, que fue estimada y se le reconoció una gran invalidez.

La controversia se refiere a la audiencia a la empresa tras el dictamen-propuesta del Equipo de Valoración de Incapacidades. Constaba probado que había sido notificada de todos los trámites del expediente, tanto por parte del INSS como de la mutua, incluidas todas las actuaciones desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Por lo tanto, la empresa dispuso de la oportunidad de alegar, como así lo hizo, en cada momento del procedimiento. Sin embargo, se omitió un requisito legal importante: darle audiencia en el expediente después del referido dictamen del EVI, si bien anteriormente la Mutua le había dado traslado de sus actuaciones previas.

El recurso interpuesto por la empresa planteaba un asunto más, relativo a su propia responsabilidad, pero sobre él se omiten mayores comentarios porque la Sala no apreció la contradicción en la sentencia aportada a tales fines. Pero sí lo hizo en relación con la falta de audiencia previa, a cuyos efectos la sentencia esgrimida por la entidad recurrente versaba sobre un procedimiento de imposición de un recargo de las prestaciones incoado después de un accidente con resultado de fallecimiento, en el que se incurrió en la misma omisión de audiencia después del dictamen del EVI. De acuerdo con el criterio del TSJ que había dictado la sentencia de contraste, se había impedido a la interesada presentar documentos o pruebas que contradijeran el dictamen-propuesta, produciéndosele así indefensión. Ello sin perjuicio de que se le hubiese notificado el inicio del expediente de recargo y se le advirtiese de la posibilidad de formular cuantas alegaciones tuviese por oportunas y aportar cuantos documentos considerase.

Aunque en la sentencia impugnada el procedimiento fuese de calificación de la incapacidad y en la de contraste de recargo de la prestación, es claro que la contradicción existía, como expresa el TS. En ambos casos la empresa había tenido cabal conocimiento de la tramitación del expediente administrativo y en los dos había podido formular alegaciones, tanto en el procedimiento inicial, como en fase de reclamación administrativa, como en el proceso judicial. Sin embargo, de acuerdo con la sentencia de contraste, la falta de audiencia tras el dictamen del EVI implica nulidad de las actuaciones, en tanto que la recurrida considera que no es un supuesto de nulidad absoluta, porque no se había prescindido de forma total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, sino que a la empresa se le había comunicado el inicio del procedimiento y la propuesta de la mutua. Considera esta sentencia que la empresa pudo conocer la situación del trabajador y no hubo indefensión alguna, pues tuvo oportunidad de oponerse y formular alegaciones.

2. LA NORMATIVA APLICABLE

La sentencia glosa claramente las normas de aplicación. Hace elipsis, porque su cita era innecesaria, del entonces art. 143 del texto refundido de la LGSS de 1994, y alude a los preceptos directamente aplicables: de una parte, el art. 62.1, letras a) y e) de la Ley 30/1992, de 26 noviembre (actual art. 47.1 letras a) y e) de la Ley 39/2015, de 1 octubre): nulidad de pleno derecho de los actos “*que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*”, así como de los que sean “*dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados*”. De otra, el art. 63.2 de la misma Ley 30/1992 -actual art. 48.2 de la Ley 39/2015): “*el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados*”. Y, por lo que respecta a la legislación específica de Seguridad Social, art. 5.1 c) del RD 1300/1995, de 21 julio: “*emitido el dictamen-propuesta se concederá audiencia a los interesados para que aleguen cuanto estimen conveniente*” y art. 11 de la OM de 18 enero 1996, en el que se regula el trámite de audiencia y se precisa, además del plazo de diez días, que “*se podrá prescindir del trámite de audiencia, cuando no figure en el procedimiento, ni hayan de ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos, alegaciones ni pruebas que las aducidas por el interesado*”. Esta precisión, que es trasunto de la contenida en el art. 84.4 de la Ley 30/1992 -actual art. 82.4 de la Ley 39/2015-, no era en todo caso aplicable, como expresa el propio TS, porque indudablemente el EVI había tenido en cuenta otras circunstancias. Sin embargo, cabe, desde luego, plantear la hipótesis de que esta regla es la que explica la omisión de dicha audiencia en los hechos controvertidos por parte del órgano instructor.

Por supuesto, la legislación sobre el procedimiento administrativo común es de total aplicación, no porque lo disponga el art. 1 de la OM de 18 enero 1996, sino porque, como expresa la sentencia, lo ordena el art. 2.2 de la propia Ley 30/1992 al definir su ámbito de aplicación. En este sentido, los referidos arts. 62 y 63 se erigen en el centro del debate, que parte, desde luego, de la innegable condición de interesada que ostentaba la empresa que a la postre recurriría en unificación de doctrina.

Hay, con todo, un extremo adicional que debe ser tenido en cuenta, y es que, como se expresa incidentalmente en el texto, se había producido una propuesta de la mutua, la cual había sido notificada al empresario, en seguimiento del art. 4.1 del RD 1300/1995, en relación con el art. 5 de la OM de 18 enero 1996. Esta notificación, desde luego, tiene su importancia, aunque no haya sido expresamente considerada por el TS, dada la condición de entidad colaboradora integrada en el sector público. Desde luego, no puede suplir el trámite de

audiencia controvertido ni solventar su omisión, pero desde luego matiza la observancia de, cuando menos, algunos trámites del procedimiento legalmente establecido.

3. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DEL TS

La sentencia desestima el recurso planteado por la empresa, pues considera que no se ha infringido por parte de la sentencia recurrida el art. 62. Ni se le ha producido vulneración de derecho fundamental alguno ni se ha prescindido totalmente del procedimiento legalmente establecido.

En cuanto a la vulneración de derechos fundamentales, el recurso no había apelado a ninguno de los de la sección segunda, capítulo primero, título primero, pero cabía inferir una referencia tácita a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva de la interdicción de la indefensión. Con cierto reduccionismo, la sentencia refiere el derecho del art. 24 CE exclusivamente al proceso judicial y afirma que la empresa tuvo la oportunidad de formular alegaciones y justificaciones y aportar documentos en él. Con todo, la sentencia se apoya en doctrina de la Sala Tercera, según la cual la ausencia del trámite de audiencia no implica la violación de un derecho fundamental. Y esto es así también actualmente, pues la jurisprudencia de dicha Sala predica que *“en los procedimientos no sancionadores que adoptan acuerdos restrictivos de derechos, la omisión del trámite de audiencia al interesado, constitutiva, cierto es, de un vicio procedimental, carece, sin embargo, de efecto invalidante cuando tal omisión no produjo indefensión real, materia”* (STS de 9 junio 2021, rc 7469/19). Es decir, aunque puede causarse indefensión y vulneración de la tutela judicial efectiva extramuros del proceso judicial, la doctrina hoy incontrovertida de la Sala de lo Contencioso-administrativo no vincula directamente la omisión del trámite de audiencia con el art. 24 de la Constitución. O, si se prefiere, se trata de una cuestión de legalidad ordinaria.

Habría que observar, incidentalmente, que esta misma doctrina plantea el debate de si en el procedimiento de recargo la audiencia a la empresa puede tener efecto invalidante, dada la naturaleza híbrida, parcialmente sancionadora, del instituto regulado en el art. 164 LGSS.

Por lo que se refiere a la alegada vulneración de la letra e) del art. 62.1 de la ley 30/1992, era diáfano que no se había prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, como reconoce el TS. A tal efecto, como mucho cabría alegar la causa de anulabilidad del art. 63.2, esto es, un defecto de forma que podría determinar la misma *“cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”*. El TS reprocha a la parte recurrente que incurre en una confusión entre el plano de la nulidad y el de la anulabilidad, pues la falta de un trámite no puede equipararse a la omisión total del procedimiento, a cuyo efecto denuedo apela a jurisprudencia de la Sala Tercera, de tal forma que, en su caso, habría que recurrir al art. 63 y no al art. 62.

Ahora bien, entiende la sentencia que tampoco era posible anular la actuación administrativa por aplicación del art. 63.2, pues el acto administrativo alcanzó su fin, sin que tampoco se produjera indefensión. El fin consistió, evidentemente, en la calificación de la incapacidad permanente, el reconocimiento de la correspondiente prestación y la determinación de las oportunas responsabilidades. En cuanto a la indefensión, bastaría con apelar a la doctrina de la Sala de lo Contencioso-administrativo anteriormente referida. Añade la sentencia, con cita de dicha Sala, que, para apreciarla, sería necesario que el afectado se hubiera visto imposibilitado de aducir en defensa de sus intereses cuantas razones de hecho y de derecho hubiera considerado pertinentes. Como era evidente, la empresa no se vio en tal situación. Tuvo noticia del procedimiento, pudo personarse en él y formular alegaciones, como

efectivamente hizo y así reconoció en el propio recurso. Fue concededora de la propuesta formulada por la mutua, en la que constaban las secuelas resultantes del accidente, la calificación propuesta para la incapacidad y la propia imputación de responsabilidad a la empresa. A mayor abundamiento, las secuelas propuestas por la mutua fueron esencialmente las mismas que las tomadas en cuenta por la posterior resolución administrativa. Incluso, de hecho, la empresa formuló alegaciones frente a la propuesta de la mutua y frente a la reclamación administrativa interpuesta por el trabajador, en la que se solicitaba el reconocimiento de una pensión por gran invalidez y no por incapacidad permanente absoluta. Es decir, la empresa estuvo perfectamente al tanto de las actuaciones pudo defender su posición. Por consiguiente, y desde una perspectiva material, la pretensión de que se declarase la nulidad de las actuaciones –o que se anulen al amparo del art. 63.2, aunque esta última petición no se formuló expresamente en el recurso– constituía un auténtico abuso de derecho por parte de la entidad recurrente en unificación de doctrina. A todo lo cual se suma, reitera el Alto Tribunal, la posibilidad que le asistió –y que ejerció– de desarrollar su defensa, ya en sede judicial.

4. ALCANCE DEL PRONUNCIAMIENTO

La labor de unificación de doctrina, propia de las sentencias en las que se resuelven este tipo de recursos, tiene en este caso el valor añadido de alinear la jurisprudencia de la Sala de lo Social con la de lo Contencioso-administrativo. En este sentido la tarea de estudio y cita de la doctrina de la Sala Tercera dota de mayor solidez a la jurisprudencia unificada, así mucho menos expuesta los avatares derivados de unas posibles visiones contrapuestas entre las distintas Salas del TS.

Casi como consecuencia, la doctrina emitida en esta sentencia ha permanecido incólume en estos catorce años. En efecto, la misma cuestión de la omisión del trámite de audiencia volvió al TS en varias sentencias: en SSTs de 3 julio 2007 (rcud 3152/06), de 27 febrero 2008 (rcud. 21/07), de 9 mayo 2008 (rcud 605/07), de 28 mayo 2008 (rcud 814/2007), de 23 diciembre 2008 (rcud. 2284/07) y de 23 abril 2009 (rcud. 58/08). En todas ellas, se hace cita expresa de ella y de su doctrina, e incluso en la última se utiliza como pronunciamiento de contradicción. En consecuencia, la jurisprudencia se ha hecho incontrovertida, como no podía ser de otro modo.

Al margen de estos elementos estructurales, la importancia que tiene la fase de alegaciones constituye una cuestión que excede de los confines de los procedimientos de Seguridad Social, porque afecta, más en general, al procedimiento administrativo común. Parece concluirse, en consonancia con la evolución de la jurisprudencia contencioso-administrativa, que forma parte importante del mismo, pero que no se vincula a dicha fase el derecho de defensa de las partes interesadas, siempre que, en todo caso, los interesados hayan podido defender sus legítimas posiciones a lo largo de las actuaciones administrativas, sin que se haya incurrido en indefensión.

Paralelamente, se pone de manifiesto el estrecho –si alguno– margen que pueda tener, en cuanto a la calificación y revisión de incapacidades permanentes, la omisión del trámite justificada en que no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado –art. 82.4 de la Ley 39/2015–. En procedimientos que se tramiten por los cauces previstos en el art. 200 LGSS, RD 1300/1995 y OM de 18 enero 1996, es evidente que se tienen en cuenta otros documentos, otras alegaciones y otros mecanismos probatorios. De tal modo que la excepción queda sin espacio de aplicación alguno, más todavía cuando dicho trámite afecta a otros sujetos

interesados distintos de aquel cuya incapacidad permanente, en su caso, va a ser calificada o revisada, o pueda ser beneficiario de la prestación de Seguridad Social.

5. LA FORMA DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DE DOCTRINA

Si se contrasta esta sentencia, en sus aspectos formales, con algunas más actuales, se comprueba un cambio evidente en la estructura de los pronunciamientos de unificación de doctrina. Ahora se han vuelto más estructurados, más prolijos en datos, más expresos en cuanto a las posiciones de las partes y, en definitiva, más extensos. Puede decirse que las sentencias actuales se caracterizan por un estilo más pedagógico, sin duda como resultado de las preferencias personales de quienes constituyen la Sala de lo Social.

Desde esta perspectiva, la sentencia de 30 abril 2007, más propia del estilo personal de Aurelio Desdentado, era más contenida en extensión, más escueta en la descripción de la controversia y menos obediente a una estructura predeterminada. Pero este estilo, tan propio del ponente, no está reñido con una evidente claridad expositiva, a la que ya se ha hecho referencia al principio de este comentario. En modo alguno puede decirse que se trate de una sentencia conceptista, sino perfectamente al alcance de quienes no tengan muy profundos conocimientos de procedimientos de Seguridad Social. En este sentido, es bueno expresar cierta añoranza por otro tiempo de sentencias más breves, pero igualmente diáfanas en la doctrina que expresaban y en los fundamentos que conducían a ella.