

LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS MUTUAS PATRONALES EN PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL

Ana María Chocrón Giráldez
Universidad de Sevilla

1. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR EL ARTÍCULO 128 LGSS

La situación de incapacidad temporal protegida por nuestro sistema de Seguridad Social es aquella en la que el trabajador se encuentra ocasionalmente impedido para trabajar por razón de lesiones sujetas a tratamiento sanitario dispensado por el ámbito protector de la Seguridad Social. Siendo así la prestación por incapacidad temporal se concibe como un *subsidio* cuya finalidad es paliar la pérdida de rentas de trabajo que la incapacidad laboral genera, y al mismo tiempo como una *prestación* sustitutiva de las rentas del trabajo y por ende incompatibles con éstas. No debe olvidarse además que la incapacidad temporal es causa de suspensión del contrato de trabajo como previene el artículo 45 c) ET con la consecuencia de que los sujetos de la relación laboral cesan en sus obligaciones recíprocas de trabajar y de remunerar el trabajo.

Con todo, resulta común afirmar que la LGSS no contiene una definición de lo que debe entenderse por incapacidad temporal sino que más bien describe una serie de situaciones que dan lugar a la acción protectora de la prestación, englobando dentro de ella las siguientes (art. 128 LGSS):

“Las debidas a enfermedad común o profesional y a accidente sea o no de trabajo, mientras el trabajador perciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esté impedido para el trabajo, con una duración máxima de doce meses, prorrogables por otros seis cuando se presuma que durante ellos pueda el trabajador ser dado de alta médica por curación.

Los períodos de observación por enfermedad profesional en los que se prescriba la baja en el trabajo durante los mismos, con una duración máxima de seis meses, prorrogables por otros seis cuando se estime necesario para el estudio y diagnóstico de la enfermedad”.

En cualquier caso la incapacidad temporal se caracteriza por la concurrencia acumulativa de los siguientes elementos:

- Alteración de la salud que exige recibir asistencia sanitaria con objetivos curativos
- La intensidad y los condicionamientos de dicha alteración de la salud determinan un efecto incapacitante para el trabajo habitual del beneficiario
- Temporalidad de la situación

Encadenando todos los elementos señalados puede concluirse que al ser la causa de la incapacidad una alteración de la salud, la exigencia de la asistencia sanitaria implica que aquélla esté en proceso de curación durante el cual se otorga la protección, de donde a su vez se infiere que ha de tener un carácter transitorio lo que precisamente diferencia la incapacidad temporal de la contingencia por incapacidad permanente. De esta forma corresponde a la Seguridad Social a través de sus entidades gestoras (INSS) o colaboradoras (Mutuas patronales de accidentes de trabajo y de enfermedades

profesionales), determinar cuándo un trabajador se halla incurso en una situación prevista en el citado artículo 128 LGSS y por ello reconocerle la prestación de incapacidad temporal. Es decir, la concurrencia de una situación objetiva capaz de generar una imposibilidad o limitación para la actividad laboral es un juicio valorativo que en modo alguno se hace depender de la voluntad del beneficiario de la prestación; antes al contrario, en la determinación de la incapacidad resulta decisiva la intervención de los correspondientes servicios sanitarios públicos o de las mutuas, que con la emisión de los distintos partes médicos establecen la viabilidad de la prestación económica por incapacidad temporal.

2. MARCO LEGAL RELATIVO AL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL

En el sentido indicado nuestra legislación laboral prevé un proceso de seguimiento y control de la incapacidad temporal con el objetivo de evitar que ésta se preste a cualquier tipo de abuso o fraude. Este proceso comprende todas aquellas actividades que tengan por objeto comprobar el mantenimiento de los hechos y de la situación que originaron el derecho al subsidio tales como acceder a informes y diagnósticos, requerir a los trabajadores que se encuentren en situación de IT para que se sometan a exámenes y reconocimientos médicos o formular propuestas motivadas de alta¹. El marco legal en el que se encuadra dicho seguimiento es el RD 575/1997, de 18 de abril y su Orden de desarrollo de 17 de junio de 1997, que regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica por incapacidad temporal y en concreto interesa destacar el artículo 4 del RD conforme al cual “las Entidades Gestoras o las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, según corresponda, ejercerán el control y seguimiento de la prestación económica de incapacidad temporal objeto de cobertura, pudiendo realizar a tal efecto aquellas actividades que tengan por objeto comprobar el mantenimiento de los hechos y de las situaciones que originaron el derecho al subsidio, a partir del momento en que corresponda a aquéllas asumir la gestión del gasto de la prestación económica por incapacidad temporal”. Por otra parte puede comprobarse el destacado papel de las mutuas cuando son ellas las que tienen encomendada la cobertura de la prestación por incapacidad temporal en la disposición adicional 11ª de la LGSS al disponer que “cuando el empresario opte por formalizar la protección respecto de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social con una Mutua, podrá, asimismo, optar porque la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes de ese mismo personal se lleve a efecto por la misma Mutua, en los términos que reglamentariamente se establezcan”.

3. MARCO FÁCTICO RELATIVO A PROCESOS SUCESIVOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL

Con el anterior apunte conceptual y legal entramos en el fondo del tema propuesto analizando aquellos supuestos en los que se encadenan procesos de incapacidad temporal que evidencian discrepancias entre los servicios médicos involucrados. Un repaso a la jurisprudencia emanada de las Salas de suplicación arroja el siguiente relato fáctico:

¹ Extensamente sobre ese extremo GARCÍA NINET en “La incapacidad temporal. La maternidad” en *Derecho de la Seguridad Social*, Valencia, 2003, pág. 425 y ss.

Trabajador que inicia un proceso de baja por incapacidad temporal debido a un accidente de trabajo del que transcurrido un período de tiempo determinado para su curación y tras recibir la correspondiente asistencia sanitaria es dado de alta por la Mutua que tiene encomendada la cobertura del subsidio al estimar que el trabajador está curado de sus lesiones y por tanto puede reanudar sus tareas habituales. Sin solución de continuidad el trabajador acude a un servicio público de salud que expide la baja laboral por enfermedad común. Esta determinación es posteriormente objeto de comprobación médica y jurídica por la entidad gestora que se concreta en una resolución administrativa de dicha entidad decretando que este segundo proceso de incapacidad temporal debe ser atribuido a accidente de trabajo aunque inicialmente había sido derivada de enfermedad común.

Cronológicamente nos hallamos en presencia de un parte de alta de la Mutua y un parte de baja del servicio público de salud que es contestado por la entidad colaboradora que formula reclamación previa, que es desestimada, frente a la resolución del INSS. A la vista de tal desestimación, la Mutua emprende la vía judicial cuestionando que la baja emitida con posterior al alta reúna los requisitos propios de la incapacidad temporal.

Se trata por consiguiente de determinar si la Mutua demandante tiene legitimación activa para plantear en su demanda la improcedencia del proceso de incapacidad temporal posterior al alta médica expedida por sus servicios médicos.

4. ALCANCE DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA MUTUA PARA PLANTEAR LA IMPROCEDENCIA DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL POR NO CONCURRIR LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 128 LGSS

Los abundantes pronunciamientos de las Salas de los TSJ en relación con la legitimación activa de las mutuas en el supuesto planteado ponen de manifiesto la ausencia de una respuesta unívoca sobre este extremo. No obstante lo cual contamos con la reciente repuesta del TS que unificando doctrina, precisa y clarifica la solución jurídica para los conflictos surgidos a raíz de partes médicos discrepantes en relación a la falta de capacidad de una persona para prestar servicios y a la carencia de recursos lo que integra la cobertura a la que la incapacidad temporal está destinada hacer frente.

La razón de ser que justifica el recurso de casación para la unificación de doctrina es el presupuesto de contradicción y para que podamos hablar de contradicción es necesaria la existencia de una *igualdad sustancial* entre las sentencias en comparación, manifestada en una triple vertiente: hechos, fundamentos y pretensiones respecto de litigantes en idéntica situación pese a lo cual se hubiese llegado a pronunciamientos distintos. En ese sentido debe recordarse que es jurisprudencia consolidada sostener que la contradicción no consiste en una divergencia abstracta de doctrina, sino en una oposición concreta de los pronunciamientos en los que las sentencias se sustentan en controversias concretas y sustancialmente iguales en hechos, fundamentos y pretensiones” (STS de 6 de abril de 2000).

En ese orden, procede examinar en el primer lugar las diferencias relevantes a los fines de la contradicción exigida en los términos antes expuestos, entre los pronunciamientos de suplicación, para posteriormente centrarnos en el análisis de la respuesta dada por el TS estableciendo la doctrina correcta. Así pues, atendiendo al relato fáctico expuesto en el epígrafe anterior, la cuestión sometida a debate es la legitimación activa de la Mutua para cuestionar el segundo proceso de incapacidad por no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 128 LGSS.

Serán objeto de estudio las SSTSJ de Galicia de 8 de abril de 2004 y del País Vasco de 30 de enero de 2001 al ser las analizadas por el TS para sentar doctrina sobre la

cuestión debatida. Así, el TSJ de Galicia en la sentencia indicada estima el recurso de suplicación interpuesto por el INSS y el Servicio Gallego de Salud, y revoca la sentencia de instancia que había estimado la demanda interpuesta por la Mutua que tenía concertada la contingencia por incapacidad temporal, y en la que solicitaba la improcedencia y nulidad del proceso de incapacidad iniciado por el trabajador y que se declare "subsidiariamente que las dolencias que han dado lugar a dicho proceso de incapacidad temporal derivan de enfermedad común y no de accidente de trabajo", como resuelve el INSS en su resolución administrativa. Recurrida en casación para unificación de doctrina, la Mutua trae a colación como sentencia contradictoria o de contraste la STSJ del País Vasco de 30 de enero de 2001 en la que dándose esa "identidad sustancial" antes aludida, se resuelve que la Mutua puede impugnar en vía judicial "no sólo el carácter común de la incapacidad temporal, sino la misma existencia de la incapacidad temporal por no concurrir los requisitos legalmente exigidos a tal fin" y ello porque deviene de su derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de nuestra Constitución.

Por consiguiente, con ese planteamiento es posible establecer que la legitimación activa de la Mutua se proyecta sobre dos ámbitos diferenciados: uno para poder discutir el carácter de la contingencia (que en los casos examinados ha sido variado por los servicios sanitarios públicos que conceden una nueva baja), y otro para poder cuestionar la existencia de la incapacidad temporal, es decir, para debatir sobre la concurrencia de los requisitos tipificadores de ésta (art. 128 LGSS), siendo éste último lo que presenta mayor divergencia. De hecho, la propia sentencia del TSJ del País Vasco contiene un voto particular que formula uno de los magistrados (Eguaras Mendiri) que disiente del parecer mayoritario de la Sala. Razona el citado magistrado que en la instancia se efectúa un juicio valorativo de la lesión algo que en su opinión escapa del discernimiento de un tribunal de justicia y que ante dos partes médicos discrepantes (uno de alta de los servicios médicos de la Mutua y otro inmediatamente posterior de baja expedido por el servicio sanitario público), debe en primer lugar otorgarse primacía a uno u otro servicio concluyendo que presentan mayor objetividad los servicios públicos, y por otra parte probarse que el trabajador está apto para realizar una actividad laboral al tiempo en que se expide la segunda baja.

En cualquier caso, el TS unifica doctrina en sentencia de 15 de noviembre de 2004 y determina que la limitación de la legitimación activa de la Mutua para "mantener en defensa de sus intereses la inexistencia de tales lesiones, afecciones o déficits funcionales" carece de fundamentación alguna ya que "con ello sustenta con mayor radicalidad y fuerza su interés legítimo de liberarse de la prestación que le ha sido imputada". Y concluye con rotundidad manifestando que "no se trata ya de que la lesión apreciada no es accidente de trabajo sino, más sencillamente y más radicalmente, que no hay lesión"². Por tanto el TS se decanta por entender que el *interés legítimo* en que la Mutua basa su legitimación activa va más allá de iniciar un proceso para discutir exclusivamente si las lesiones apreciadas en el trabajador se deben a enfermedad común o accidente laboral, reconociéndoles acción para poder debatir también la situación determinante de la incapacidad temporal.

Las anteriores consideraciones deben ser completadas con un breve apunte procesal dado que en el razonamiento jurídico efectuado por el TS se alude al artículo 17.1 LPL

² Abundando en lo expuesto también puede examinarse el planteamiento ofrecido en los pronunciamientos del TSJ de País Vasco de 9 de julio de 2002 y de Madrid de 4 de mayo de 2005, sobre la problemática de procesos de incapacidad temporal sucesivos y la actuación de las Mutuas en los mismos.

que regula la legitimación activa en el orden social, y al artículo 24 CE que consagra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

De entrada conviene recordar que son partes procesales aquellos sujetos del proceso que postulan la actuación del órgano jurisdiccional para la tutela de un derecho subjetivo o interés legítimo necesitado de protección. De esta forma, es posible identificar dos posiciones: una activa, que demanda la tutela jurisdiccional, y otra pasiva frente a la que se reclama esa tutela. Normalmente, las partes del proceso coinciden con los titulares de la relación jurídico material controvertida, pero no siempre sucede así. De hecho, el punto de partida para definir a la parte procesal no es sino el derecho de acción que ésta ejerce postulando la tutela judicial para la protección de un derecho o interés que se halle en situación de conflicto. En ese sentido es distinto abordar el tema de quién puede ser parte en un proceso y quién puede actuar como parte. La primera cuestión se dilucida sobre la base del reconocimiento de la capacidad sin adscripción a un proceso concreto y determinado, mientras que el segundo punto está referido a la legitimación, esto es, un concepto procesal con el que se pretende averiguar quién puede ser parte en un proceso particularizado. Por tanto, el ámbito de la legitimación resulta más restringido que el de la capacidad ya que se contempla no frente a una generalidad de sujetos sino frente a ciertas personas o entidades que se encuentran inicialmente y al menos en apariencia, en una situación de especial afectación en cuanto a la relación jurídico material deducida en juicio. Así las cosas, tanto desde una perspectiva legal como jurisprudencial se señala como fundamento para accionar ante los tribunales, la existencia de un “interés legítimo” que debe además reunir los caracteres de ser un interés actual e inmediato contrapuesto a un interés meramente preventivo o cautelar³. Precisamente al interés legítimo se alude en los dos preceptos citados como fundamento de la legitimación procesal:

a) Conforme al artículo 17.1 LPL se reconoce legitimación procesal a los titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo para “ejercitar acciones ante los órganos jurisdiccionales del orden social, en los términos establecidos en las leyes”. Y con más precisión aún señala el artículo 10 LEC que “serán consideradas partes legítimas quienes aparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso”. Por tanto, la legitimación procesal aparece como algo anterior o previo en cuanto se sustenta en la afirmación del demandante acerca de la titularidad del derecho subjetivo⁴.

b) El artículo 24 de la Constitución confiere a todas las personas el derecho a la tutela judicial efectiva “en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”. Nos hallamos en presencia de un derecho

³ Véanse SSTs de 8 de octubre de 1991; 27 de marzo de 1993; 6 de mayo de 1996; 3 de marzo de 2000. Adviértase que en el caso que se examina la Mutua era responsable de la prestación. No obstante el TSJ de País Vasco en sentencia de 9 de julio de 2002, estima que aún no resultando responsable del pago de la prestación de incapacidad temporal cuya contingencia se discute en el pleito, “si se aquieta (la Mutua) con la calificación de la contingencia como derivada de accidente de trabajo efectuada por la entidad gestora, ésta será, asimismo, la calificación que deberá asumir para posteriores eventuales prestaciones de las que sí resulta responsable la Mutua demandante”, por lo que el *interés actual* que viene exigiendo la jurisprudencia, vendría en este caso determinado por las responsabilidades futuras que puede contraer la Mutua de no oponerse en el momento actual a la calificación de la contingencia, siendo además este momento el único en el que puede formularse dicha oposición.

⁴ En ese sentido explica MONTERO AROCA que una persona comparece en el proceso con legitimación activa cuando afirma que es titular del derecho subjetivo material con independencia de la realidad de su titularidad. En esa circunstancia se hace necesario distinguir entre legitimación y tema de fondo siendo éste lo que va a discutirse en el proceso y se resuelve en si existe o no una relación jurídica material que atribuya a una parte un derecho y a la otra una obligación, *Introducción al proceso laboral*, 5ª edición, Madrid, 2000, pág. 92.

fundamental interpretado por el TC en sus distintas vertientes entre las que destaca el derecho de acceso a la jurisdicción que constituye un elemento esencial de la tutela judicial en cuanto incita la actividad conducente a la adopción por parte del órgano jurisdiccional de una decisión fundada en derecho sobre la pretensión a él sometida. Se trata, en suma, de promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión del Juez (STC 111/2000, de 5 de mayo). No puede ignorarse, sin embargo que no supone vulneración del artículo 24.1 la inadmisión de la acción "en virtud de la aplicación razonada y no arbitraria de una causa legal debidamente acreditada" (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, 7/2001, de 15 de enero, 77/2003, de 28 de abril) ya que la exigencia de la obtención de una respuesta judicial motivada y fundada en derecho se ve satisfecha tanto si se resuelve sobre el fondo como si se decreta la inadmisión a trámite del asunto.

A propósito de esas consideraciones se ha ido elaborando a lo largo del tiempo un cuerpo de doctrina, hoy perfectamente afianzada, en relación con los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso de cara a la remoción de obstáculos o impedimentos que "sean innecesarios y que carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente pueda perseguir" (STC 4/1988, de 21 de enero). Razona el Tribunal en uno de sus pronunciamientos que "la efectividad del derecho a la jurisdicción no consiente interpretaciones y aplicaciones de los requisitos legales caracterizados por el rigorismo, formalismo o la desproporción entre los fines que preservan y la consecuencia de cierre del proceso que conllevan" (STC 19/2003, de 30 de enero). Y es que, en efecto, debe insistirse en que el derecho a la jurisdicción constituye un presupuesto para el ejercicio de las demás vertientes que componen la tutela efectiva⁵ y por ese razonamiento resulta lógico que se ponga especial empeño en facilitar al ciudadano el acceso a los tribunales ya que las decisiones judiciales de cierre del proceso sólo pueden ser asumibles por un Estado de Derecho cuando sean conformes con la Constitución.

Sentado todo lo anterior pueden efectuarse las siguientes consideraciones finales.

5. RECAPITULACIÓN

Al finalizar estas líneas varias son las ideas a las que podemos llegar:

La legitimación se configura como la cualidad de un sujeto que se encuentra inicialmente y al menos en apariencia, en una situación de especial afectación en cuanto a la relación jurídico material deducida en juicio que justifica la correspondiente posición procesal.

Distinto de la legitimación es el tema de fondo que va a discutirse en el proceso y cuya resolución va a determinar la existencia o no de un interés que legitime para hacer valer en juicio una determinada pretensión.

En el supuesto examinado la Mutua recurrente considera vulnerados los artículos 24 de la Constitución (derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción) y 17.1 LPL (titularidad de un interés legítimo). La cuestión radica, por tanto, en determinar si la Mutua es portadora de interés legítimo para impugnar en vía judicial la incapacidad temporal. Resulta evidente que la Mutua está afectada por la resolución administrativa que acuerda que la baja médica se debe a accidente de trabajo declarando responsable del abono de la prestación a la Mutua pero se hace preciso precisar el alcance de su legitimación procesal.

⁵ En la jurisprudencia constitucional se considera el derecho de acceso a la jurisdicción como *núcleo* de la tutela judicial efectiva. Así, entre otras muchas en ese mismo sentido, SSTC 154/1992, de 19 de octubre, 112/1997, de 3 de junio, 16/1999, de 22 de febrero, 75/2001, de 26 de marzo.

Los distintos pronunciamientos de las Salas de suplicación son unificados por el TS que declara la siguiente doctrina: a) la Muta está activamente legitimada en los procesos de incapacidad temporal cuando pretenda discutir el carácter de la contingencia; y asimismo, b) está activamente legitimada para pretender en los procesos de incapacidad temporal la declaración de inexistencia de los requisitos propios de ésta. Es decir, no se trata meramente de atacar el parte de baja expedido por los servicios sanitarios públicos que cambian el carácter de la contingencia, sino de ampliar el marco de discusión reconociendo legitimación para sostener que las lesiones apreciadas no son invalidantes para el trabajo, lo que vendría además avalado por la sucesión en el tiempo de los procesos de incapacidad.