

Análisis de la reclamación administrativa previa

por
Diego Fierro Rodríguez

Sumario

1. Introducción
2. Concepto y regulación de la reclamación administrativa previa a la vía judicial
3. Historia y antecedentes de la reclamación administrativa previa
4. Naturaleza de la reclamación administrativa previa
5. Efectos generales de la reclamación administrativa previa
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. Introducción

La Administración Pública, que se encuentra recogida en el art. 103 de la Constitución Española de 1978, que establece que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*”, no siempre actúa sometido al Derecho Administrativo para cumplir sus objetivos. En muchas ocasiones actúa como un sujeto privado con forma de persona jurídica siguiendo las reglas del Derecho Privado (que incluye tanto el Derecho Civil como el Derecho Mercantil) o como un empresario según la normativa del Derecho del Trabajo porque la Ley lo permite. Este dato, a primera vista, parece extraño en la medida en que las Administraciones Públicas son el sujeto principal del Derecho Administrativo, pero debe decirse que, si bien esta rama del ordenamiento jurídico únicamente regula actuaciones relacionadas con las personas jurídicas públicas, éstas no realizan únicamente actividades sometidas a ese conjunto de normas jurídicas.

Las actuaciones de carácter privado de las Administraciones Públicas territoriales, que son la Administración General del Estado¹, la Administración de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas² y los Entes Locales, que

1 El art. 2.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece que “*La Administración General del Estado, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando funciones ejecutivas de carácter administrativo*”.

2 El art. 143.1 de la Constitución Española de 1978 dice que “*En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las*

comprenden tanto las Provincias³ (cuyo elemento organizativo se encuentra plasmado en las Diputaciones Provinciales⁴) como los Municipios⁵ (cuyo elemento organizativo se encuentra plasmado en los Ayuntamientos⁶), y de los organismos autónomos⁷ y entidades públicas empresariales⁸ (que constituyen la Administración Instrumental, que es consecuencia del fenómeno conocido como la huida del Derecho Administrativo⁹) pueden ser, como ya se ha dicho, de carácter civil, conforme a la legislación civil, o de carácter laboral, conforme a la legislación laboral, si bien es cierto que resulta interesante analizar estos datos de manera más pormenorizada:

1. Las actuaciones de las Administraciones Públicas llevadas a cabo según las reglas del Derecho Privado se encuentran, en muchos casos,

provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos". Hay que vincular este precepto constitucional con el art. 147.1 del mismo cuerpo normativo, que establece que "*Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento*".

- 3 El art. 141.1 de nuestra Constitución recoge la Provincia al afirmar que "*La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica*". Además, el art. 31.1 de la Ley dice que "*La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines*".
- 4 El art. 141.2 de nuestro Texto constitucional regula las Diputaciones Provinciales al establecer que "*El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*". Este precepto ha de vincularse con el art. 31.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, que dice que "*El Gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo*".
- 5 El art. 140 de la Constitución Española recoge los Municipios al afirmar que "*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto*". Hay que añadir que el art. 1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que "*Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades*".
- 6 El art. 19.1 de la Ley de Bases del Régimen Local habla de los Ayuntamientos al decir que "*El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales*".
- 7 El art. 45.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado recoge las bases normativas de los organismos autónomos al establecer que "*Los organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos*".
- 8 El art. 53.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado recoge las bases normativas de las entidades públicas empresariales al establecer que "*Las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación*". La particularidad que presentan las entidades públicas empresariales es que son un útil instrumento para huir del ordenamiento jurídico administrativo en

recogidos en la legislación, ya que, de lo contrario, la existencia de los actos de naturaleza privada de los sujetos públicos sería inviable por contravenir lo establecido en los arts. 9.1 y 103.1 de la Constitución Española.

Algunos casos de sujeción de las actuaciones de las Administraciones Públicas al Derecho Privado se encuentran localizados en:

- El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

2. Las actuaciones de las Administraciones Públicas llevadas a cabo según las reglas del Derecho del Trabajo implicarán la calificación de éstas como empresarios de conformidad con lo recogido en el art. 1.2 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que dice que *“A los efectos de esta Ley, serán empresarios todas las personas, físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios de las personas referidas en el apartado anterior; así como de las personas contratadas para ser cedidas a empresas usuarias por empresas de trabajo temporal legalmente constituidas”*. Consecuencia directa de este hecho es que las personas que sean contratadas por las Administraciones Públicas siguiendo las normas del ordenamiento jurídico laboral serán trabajadores¹⁰ conforme a

manos de la Administración Pública, ya que, como afirma el art. 53.2, *“Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria”*.

- 9 José Pascual García estudia este fenómeno, que se está produciendo en las tres Administraciones territoriales, en *“La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público”*, *Presupuesto y Gasto Público 60/2010*, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, 2010, Págs. 109-128, trabajo del que cabe destacar el siguiente fragmento (página 110):

“Se ha convertido en un lugar común en los estudios de Derecho público utilizar la expresión «huida del Derecho administrativo» para referirse a las consecuencias de la creación de distintas fórmulas organizativas en el ámbito del sector público que, pese a perseguir fines de interés general, su personalidad es privada o que, aun ostentando la condición de organismo público, se rigen en mayor o menor medida por el derecho privado. La expresión es muy gráfica y de ahí la fortuna que ha hecho. Pero hoy resulta insuficiente para describir la amplitud del fenómeno. Por ello sería más exacto hablar de «huida del Derecho administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros», pues todas las instituciones hacendísticas se ven afectadas, aunque no en la misma medida.

El fenómeno es suficientemente conocido por lo que no es necesario realizar ningún esfuerzo argumental para demostrar su existencia; lo que sí resulta difícil es medir sus proporciones así como determinar el régimen aplicable allí donde la «huida» se produce. Ante un fenómeno como el que estamos considerando, no basta con señalar la vertiente negativa, es decir, la legislación que deja de aplicarse, aquella de la que se «huye», sino que es necesario dar un paso más y señalar, en positivo, cual es la normativa por la que, en su lugar, han de regirse los entes «fugitivos»”.

- 10 Conforme al art. 2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, esta norma jurídica, además de recoger el régimen de los funcionarios públicos, *“(…) tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones*

lo establecido en el art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, que afirma que *“La presente Ley será de aplicación a los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario”*, no funcionarios de carrera, los cuales se encuentran excluidos del ámbito del Derecho Laboral e incluidos en el ámbito del Derecho Administrativo¹¹.

Una de las consecuencias directas de que un acto realizado por una Administración Pública se encuentre sometida al ordenamiento jurídico privado o al ordenamiento jurídico laboral y no al ordenamiento jurídico público es la Jurisdicción

Públicas”, siendo importante vincular este precepto con el art. 7 del mismo cuerpo legal, que afirma que *“El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan”*.

Hay que tener en cuenta que la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado establece reglas en lo que a este aspecto se refiere para los organismos autónomos (el art. 47.1 de la Ley establece que *“El personal al servicio de los organismos autónomos será funcionario o laboral, en los mismos términos que los establecidos para la Administración General del Estado”*) y para las entidades públicas empresariales (el art. 55.1 de la Ley establece que *“El personal de las entidades públicas empresariales se rige por el Derecho laboral, con las especificaciones dispuestas en este artículo y las excepciones relativas a los funcionarios públicos de la Administración General del Estado y, en su caso, de otras Administraciones públicas, quienes se regirán por la legislación sobre función pública que les resulte de aplicación”*).

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local dice en su art. 103 que *“El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación atendándose, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos”*. Este precepto realiza una remisión al art. 91 del mismo cuerpo legal, que establece dos reglas:

1. *“Las Corporaciones locales formarán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal”*.
2. *“La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso- oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad”*.

11 El art. 103.3 de la Constitución Española establece que *“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”*.

Según el art. 1.3 del Estatuto de los Trabajadores, queda excluida del ámbito del Derecho del Trabajo *“La relación de servicio de los funcionarios públicos, que se regulará por el Estatuto de la Función Pública, así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones locales y las Entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias”*.

Hay que tener presente que la Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público dice que *“El Estatuto Básico del Empleado Público contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcional, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado”*. Además debe tenerse en cuenta el art. 1 del Estatuto Básico del Empleado Público, que afirma que *“El presente Estatuto tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación”*.

competente. El art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa dice que *“Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación”*, de forma que debe entenderse que la Jurisdicción contencioso-administrativa no será competente para conocer las cuestiones relacionadas con las actuaciones realizadas por las Administraciones Públicas conforme al Derecho Privado y al Derecho del Trabajo. No obstante, debe advertirse que, tal y como ha establecido la jurisprudencia, los actos¹² *“relativos a la formación de la voluntad de la Administración, a su preparación y adjudicación”* (según la Sentencia del Tribunal Supremo 781/2007), que se conocen como *“actos separables”*, están sometidos al Derecho Administrativo¹³ y podrán ser controlados, por lo tanto, por la Jurisdicción contencioso-administrativa¹⁴, quedando excluidos las actuaciones exteriores que se realicen según el ordenamiento jurídico

12 La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 1120/200 de 10 de julio explica la doctrina de los actos separables al afirmar que *“(…) en todo contrato en el que interviene una Administración Pública, en este caso una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, aunque sea un contrato privado, hay un núcleo público irrenunciable, separable del contrato privado y, en consecuencia, sometido a las reglas del Derecho Administrativo e impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo actos separables los relacionados con la preparación y adjudicación de los contratos, incluyendo también la propia decisión de contratar. Por lo que debe ser desestimada la excepción alegada, no cuestionándose, por lo demás, la naturaleza administrativa de los restantes actos impugnados”*.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2005 también recoge la doctrina de los actos separables al decir que *“Esa distinción apuntada por la jurisdicción social lo que viene a hacer es una aplicación al presente caso de la conocida doctrina de los actos separables. Doctrina que, como es sabido, consiste en diferenciar, en materia de contratos públicos, dos distintos y diferenciados grupos de actuaciones: el primero lo constituyen las desarrolladas por el ente público para exteriorizar su voluntad de celebrar un contrato (de trabajo en este caso); y el segundo lo encarnaría el vínculo laboral subsiguiente a la perfección de ese contrato y las actuaciones desarrolladas como dinámica de ese contrato. Y, sobre la base de esa distinción, debe recordarse que el control de esa actuación administrativa precontractual corresponde a la jurisdicción Contencioso-Administrativa, mientras que los litigios que surjan en la dinámica del contrato laboral ya celebrado corresponde conocerlos al orden jurisdiccional social”*.

13 A modo de ejemplo, cabe mencionar el hecho de que existe un precepto que recoge esta regla, que es el art. 20.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece que *“Los contratos privados se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado”*.

14 El art. 21.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público dice que *“El orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente para resolver las cuestiones litigiosas relativas a la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos. Igualmente corresponderá a este orden jurisdiccional el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con la preparación y adjudicación de los contratos privados de las Administraciones Públicas y de los contratos sujetos a regulación armonizada, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 17 así como de los contratos de servicios de las categorías 17 a 27 del Anexo II cuyo valor estimado sea igual o superior a 200.000 euros que pretendan concertar entes, organismos o entidades que, sin ser Administraciones Públicas, tengan la condición de poderes adjudicadores. También conocerá de los recursos interpuestos contra las resoluciones que se dicten por los órganos de resolución de recursos previstos en el artículo 41 de esta Ley”*.

civil y el ordenamiento jurídico laboral, que estarán controladas por la Jurisdicción civil y por la Jurisdicción social, respectivamente.

En este trabajo se llevará a cabo el estudio de la reclamación administrativa previa, que es “requisito previo” al ejercicio de las acciones civiles o laborales ejercitadas ante los órganos jurisdiccionales civiles o laborales, respectivamente, motivo por el cual es una figura con una gran relevancia práctica.

2. Concepto y regulación actual de la reclamación administrativa previa a la vía judicial

La reclamación administrativa previa a la vía judicial es una figura jurídica que se caracteriza por estar regulada principalmente en el Título VII (que contiene los arts. 120 a 126) de la Ley 30/1992, de 28 de noviembre, del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, que se denomina “*De las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales*”. También se encuentra regulada en los arts. 52.2 y 60.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (que se refieren a la competencia para conocer de las reclamaciones previas en el caso de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, respectivamente), en algunos preceptos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (principalmente en sus arts. 403 y 416) y en el Capítulo II del Título V (que contiene los arts. 69 a 73) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social.

Debe destacarse el contenido del art. 120 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, que recoge a grandes rasgos el concepto de la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil o social. El art. 120 de la Ley 30/1992 recoge las siguientes reglas:

1. *“La reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública, salvo los supuestos en que dicho requisito esté exceptuado por una disposición con rango de Ley”.*

2. *“Dicha reclamación se tramitará y resolverá por las normas contenidas en este Título y, por aquellas que, en cada caso, sean de aplicación, y en su defecto, por las generales de esta Ley”.*

Es importante tener en cuenta que el primer apartado del art. 120 establece:

a) Primero, una regla general por la que la reclamación administrativa previa es un requisito para toda acción judicial que, sustentándose en Derecho Privado o Laboral, se vaya a ejercitar contra una Administración Pública.

b) Segundo, una regla especial por la que la reclamación administrativa previa no será requisito para ejercitar acciones civiles o laborales contra una Administración Pública cuando así lo establezca una norma con rango de Ley, de modo que un reglamento nunca podrá exceptuar su presentación. Un

ejemplo en el ámbito procesal civil es el art. 780.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que *“No será necesaria la reclamación previa en vía administrativa para formular oposición, ante los tribunales civiles, a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores”*. Hay otros casos en el ámbito procesal social, que se encuentran en los arts. 70 y 71 de la Ley 36/2001. El art. 70 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social recoge varias excepciones a la regla general de necesidad de interposición de la reclamación administrativa previa al establecer las siguientes reglas:

1. *“Se exceptúan del requisito de reclamación previa los procesos relativos a la impugnación del despido colectivo por los representantes de los trabajadores, disfrute de vacaciones, materia electoral, movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo, suspensión del contrato y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor, derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral a los que se refiere el artículo 139, procedimientos de oficio, conflictos colectivos, impugnación de convenios colectivos, impugnación de estatutos de los sindicatos o de su modificación, tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, siendo en estos últimos potestativo, y reclamaciones contra el Fondo de Garantía Salarial, al amparo de lo prevenido en el artículo 33 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”*.

2. *“No será necesario agotar la vía administrativa para interponer demanda de tutela de derechos fundamentales y libertades públicas frente a actos de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades en materia laboral y sindical, si bien el plazo para la interposición de la demanda será de veinte días desde el día siguiente a la notificación del acto o al transcurso del plazo fijado para la resolución, sin más trámites; cuando la lesión del derecho fundamental tuviera su origen en la inactividad administrativa o en actuación en vías de hecho, o se hubiera interpuesto potestativamente un recurso administrativo, el plazo de veinte días se iniciará transcurridos veinte días desde la reclamación contra la inactividad o vía de hecho, o desde la presentación del recurso, respectivamente”*.

3. *“También se exceptúa del requisito de reclamación previa el ejercicio de las acciones laborales derivadas de los derechos establecidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”*.

El art. 71 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social recoge una excepción a la regla de presentación de la reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de la Seguridad Social, ya que dice que *“Se exceptúan los procedimientos de impugnación de las resoluciones administrativas expresas en las que se acuerda el alta médica emitidas por los órganos competentes de las Entidades gestoras de la Seguridad Social al agotarse el plazo de duración de trescientos sesenta y cinco días de la*

prestación de incapacidad temporal".

Estas excepciones a la regla general del art. 120.1 de la Ley del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común tienen como finalidad la economía procesal, con vistas a poder garantizar la tutela judicial efectiva de determinados derechos que son importantes, evitando dilaciones.

El art. 120.2 de la Ley 30/1992 establece una prelación de normas que resultarán de aplicación a la reclamación administrativa previa, de modo que:

1. Primero, se aplicarán las normas del Título VII de la Ley del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, que abarca sus arts. 120 a 126.

2. Segundo, las normas que resulten de aplicación en cada caso. Estas normas son los arts. 52.2 y 60.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el Capítulo II del Título V de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, que abarca los arts. 69 a 73 de dicha norma jurídica, y algunos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

3. Tercero, las normas generales de la Ley del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, que establece las reglas básicas y generales de todo procedimiento administrativo, que deberá iniciarse , tramitarse y terminarse.

Debe mencionarse que cabe hablar de la reclamación administrativa previa en dos sentidos:

1. En sentido amplio: Se habla de la reclamación administrativa previa en sentido amplio cuando se hace referencia a ella con carácter general sin profundizar en la distinción entre la reclamación que ha de presentarse previamente a la interposición de una demanda ante un órgano de la Jurisdicción Civil y la que ha de presentarse previamente a la interposición de una demanda ante un órgano de la Jurisdicción Social. La reclamación previa en sentido amplio se encuentra regulada en los arts. 120 y 121 de la Ley 30/1992.

2. En sentido particular o concreto: Se habla de la reclamación administrativa previa en sentido particular o concreto cuando se hace referencia a ella profundizando en la distinción existente entre la reclamación previa a la vía jurisdiccional civil y la reclamación previa a la vía jurisdiccional social.

Ha de hablarse sobre el hecho de que existen dos tipos diferentes de reclamación administrativa previa por virtud de la Jurisdicción a la que dan acceso y por su normativa reguladora:

a) La reclamación administrativa previa a la vía judicial civil: Concretamente, es aquella que debe presentarse antes de acceder a la

Jurisdicción civil para solicitar una tutela jurídica concreta. Se encuentra regulada en los arts. 122 a 124 de la Ley 30/1992 y en los arts. 403 y 416 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Debe presentarse cuando haya una relación jurídica privada potencialmente litigiosa entre un ciudadano y una Administración Pública.

Conforme a lo establecido en la Ley 30/1992, la reclamación administrativa deberá presentarse ante el órgano competente. A partir de ese momento iniciará, instruirá y terminará un procedimiento administrativo cuya resolución se notificará al interesado. El art. 124.2 de la Ley establece una regla sobre el silencio administrativo al decir que *“Si la Administración no notificara su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá considerar desestimada su reclamación al efecto de formular la correspondiente demanda judicial”*.

b) La reclamación administrativa previa a la vía judicial laboral: Concretamente, es aquella que debe presentarse antes de acceder a la Jurisdicción social para solicitar una tutela jurídica concreta. Por ello debe tenerse en cuenta que también puede ser denominada reclamación previa a la vía judicial social.

Dentro de este tipo de reclamación administrativa previa se encuentran dos clases:

1. La reclamación administrativa previa a la vía judicial laboral general: Es aquella que se encuentra regulada a grandes rasgos en el art. 125 de la Ley 30/1992 y en los arts. 69, 70, 72 y 73 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social. Se debe presentar cuando haya una relación jurídica laboral potencialmente litigiosa entre un ciudadano y una Administración Pública. El primer párrafo del art. 69.1 de la Ley 36/2011 establece que *“Para poder demandar al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los mismos será requisito necesario haber interpuesto reclamación previa a la vía judicial social, o, en su caso, haber agotado la vía administrativa, cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable”*.

De conformidad con el art. 125.1 de la Ley 30/1992, la reclamación deberá presentarse ante el Jefe administrativo o Director del establecimiento donde el trabajador realice la prestación laboral. El apartado segundo de este precepto establece una regla especial que fija el silencio negativo transcurrido un mes sin que exista resolución administrativa al respecto de la reclamación previa para poder acudir a la Jurisdicción social.

2. La reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social: Es aquella que se encuentra regulada en el art. 71 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, que dice

que “Será requisito necesario para formular demanda en materia de prestaciones de Seguridad Social, que los interesados interpongan reclamación previa ante la Entidad gestora de las mismas (...)”.

3. Las reclamaciones del personal civil no funcionario de la Administración Militar: Es aquella que se encuentra regulada en el art. 126 de la Ley 30/1992. Se rige por lo establecido en su normativa específica.

Habiendo llegado a este punto puede decirse que la reclamación administrativa previa a la vía judicial puede definirse como un mecanismo por virtud del cual la Administración Pública conoce la pretensión que tiene un sujeto con el que mantiene una relación jurídico-privada o laboral que va a interponer una demanda contra ella a causa de esa relación.

Hay que decir que, al contrario de lo que piensa Leopoldo Gutierrez-Alviz Conradi¹⁵, puede decirse que las reclamaciones económico-administrativas no son reclamaciones administrativas previas¹⁶, ya que no otorgan al ciudadano la facultad de interponer una demanda ante el órgano competente de la Jurisdicción civil o de la Jurisdicción social, sino recursos en la vía administrativa (que podría considerarse especial o especializada por virtud del ámbito en el que desarrolla su actividad, que abarca la materia tributaria) que, una vez agotada ésta, permiten el acceso a la Jurisdicción contencioso-administrativa.

3. Historia y antecedentes de la reclamación administrativa previa

La reclamación administrativa previa tiene una serie de antecedentes normativos que deben ser analizados ya que es adecuado conocer cual es el pasado de una institución para comprender la misma en el presente y saber con mayor certidumbre como puede ser en el futuro, de modo que puede predecirse si sufrirá muchas modificaciones o, por el contrario, se mantendrá de manera intacta.

Los antecedentes jurídicos de la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil o laboral, entre los que se incluyen todas aquellas normas que regulaban esta figura que ya han sido derogadas, son varios:

15 GUTIERREZ-ALVIZ CONRADI, L., “Fortalecimiento de la reclamación previa en vía administrativa tras la nueva LEC”, Revista Online del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla, nº 162, Enero/Febrero de 2007. <http://www.latoga.es/detallearticulo.asp?id=5030795227&nro=162&nom=Enero/Febrero%202007>.

16 El art. 226 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria recoge el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas (que es distinto al de las reclamaciones administrativas previas) al establecer que “Podrá reclamarse en vía económico-administrativa en relación con las siguientes materias:

- a) La aplicación de los tributos del Estado o de los recargos establecidos sobre ellos y la imposición de sanciones tributarias que realicen la Administración General del Estado y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma y las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- b) Cualquier otra que se establezca por precepto legal del Estado expreso”.

1. La Real Orden de 9 de junio de 1847: El origen de la reclamación previa se encuentra en la Real Orden de 9 de junio de 1847, que establecía que *“no siendo justo ni conveniente que la causa pública sea de peor condición que los particulares, a los cuales concede la Ley medios de transigir sus diferencias por motivos de equidad, antes de verse envueltos en las dificultades que ofrece un litigio y considerando que la instrucción de expedientes gubernativos puede suplir en los negocios en que es parte el Estado las ventajas que en los privados producen los juicios de conciliación no se controviertan intereses del Estado sin que previamente se haga constar que se ha obtenido resolución en el asunto sobre el que verse por la vía gubernativa”*. Esta Real Orden, por lo tanto, fue la primera norma en la que se reguló la reclamación administrativa previa.

2. La Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881: El art. 533.7º de la Ley de Enjuiciamiento Civil recogía como excepción dilatoria la falta de interposición de la reclamación administrativa previa cuando así lo exigieran las Leyes. Por lo tanto, cuando la legislación recogiera la necesidad de presentación de la reclamación previa, su no interposición por la parte demandante en el proceso podía ser alegada como excepción por la parte demandada.

3. La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio 1958: El Título VI de la la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaba la reclamación administrativa previa. Su art. 144 decía que *“En las reclamaciones cuyo objeto sea el cumplimiento de contratos u obligaciones que determinen vencimientos periódicos, los interesados sólo estarán obligados a promover una reclamación administrativa previa, y será suficiente la justificación de haberlo efectuado si hubiesen de plantear posteriores demandas. Tampoco tendrá que formalizar nueva reclamación, cualquiera que sea el tiempo transcurrido, cuando el particular deba reproducir su demanda civil por defecto en el modo de ejercitar la acción judicial”*.

4. El Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral aprobado por el Real Decreto Legislativo 1568/1980 de 13 de junio: El art. 49 de la Ley de Procedimiento Laboral de 1989 recogía una previsión sobre la reclamación administrativa previa al decir que *“Para poder demandar al estado u organismo de el dependiente, así en conflictos individuales como colectivos, sera necesario haber agotado previamente la vía administrativa en la forma prevista por el articulo 145 y concordantes de la ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958”*.

5. El Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral: El art. 69.1 de la ya derogada Ley de Procedimiento Laboral decía que *“Para poder demandar al Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales u Organismos autónomos dependientes de los mismos será requisito previo haber reclamado en vía administrativa en la forma establecida en las leyes”*. Este Texto Refundido ha sido derogado por la Ley 36/2011 Reguladora de la Jurisdicción Social, si bien es cierto que, materialmente hablando, ambos textos normativos tienen pocas diferencias, a excepción de algunas novedades,

que no afectan al instituto jurídico que está siendo analizado en este trabajo.

Como puede observarse, a lo largo de la existencia de la regulación de la reclamación administrativa previa en distintas normas que han estado en vigor, sus características propias no han variado. Edilberto Narbón Lainez¹⁷ afirma muy correctamente que el panorama de la figura que está siendo analizada no ha cambiado en la literalidad de los preceptos que la regulan, pero si en la interpretación que se realiza de los mismos. Esto tiene sentido en la medida en que las circunstancias políticas y jurídicas han cambiado de manera sustancial en las últimas décadas.

Parece complicado, según lo ya visto, que los elementos de la reclamación administrativa previa puedan cambiar en un futuro cercano y, en el caso de que lo hicieran, lo harían de forma leve, ya que el fundamento de este instituto jurídico es muy claro y resulta difícil pensar que llegue el día en que la Administración renuncie a una prerrogativa tan interesante y tan conveniente para ella.

4. Naturaleza de la reclamación administrativa previa

Son muchas las resoluciones judiciales que tratan el tema de la naturaleza de la reclamación administrativa previa y son muchos los autores que han estudiado el instituto jurídico que ahora está siendo analizado en este trabajo.

La jurisprudencia ha realizado amplios análisis de la incidencia de la reclamación previa, afirmando que es una carga procesal para el demandante que no vulnera su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. La Sentencia del Tribunal Constitucional 330/2006 de 20 de noviembre dice en su Fundamento Jurídico 3º que *“De modo específico, por lo que concierne a la exigencia de la reclamación previa a la vía judicial este Tribunal ha declarado que tal requisito procesal, en rigor carga procesal del demandante, resulta compatible con el art. 24.1 CE, pues, pese a tratarse de una dificultad en el acceso a la jurisdicción ordinaria, que además en ningún caso se ve impedida, se justifica, especialmente, en razón de las especiales funciones y tareas que la Administración tiene encomendadas por el ordenamiento constitucional; siendo la finalidad de dicho presupuesto la de poner en conocimiento de la Administración pública el contenido y fundamento de la pretensión, dándole la oportunidad de resolver directamente el litigio, evitando así la vía judicial (por todas, SSTC 217/1991, de 14 de noviembre, F. 5; 108/2000, de 5 de mayo, F. 4; 12/2003, de 28 de enero, F. 5; y 275/2005, de 7 de noviembre, F. 4)”*.

Deben destacarse las consideraciones doctrinales de algunos autores sobre la naturaleza jurídica del instituto que se está estudiando en este momento:

a) Según Montero Aroca¹⁸, la reclamación previa es un privilegio procesal de la Administración Pública.

17 NARBÓN LAINEZ, EDILBERTO: “La reclamación administrativa previa”, *Enciclopedia jurídica*, La Ley. Pág. 10526.

18 UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA: “La reclamación previa: concepto y naturaleza”, Universidad de Zaragoza.
http://www.unizar.es/departamentos/derecho_empresa/postgrados/LARECLAMACIONPREVIAJL
G. Pág. 1.

b) Según Guasp y Aragoneses¹⁹, la reclamación administrativa previa es un privilegio para la Administración.

c) Según Alonso Olea y Cesar Miñambres²⁰ la reclamación administrativa previa puede describirse “como el sometimiento previo del objeto de una pretensión al conocimiento y decisión de quien precisamente va a ser demandado en el proceso principal”.

d) Edilberto Narbón Lainez²¹ califica la reclamación administrativa previa como una prerrogativa histórica de la Administración Pública.

e) José Luis González Montes-Sanchez²² considera que el fundamento de esta figura se encuentra en el hecho de que, como no existe la posibilidad de que se lleven a cabo actos de conciliación entre un ciudadano y la Administración Pública, debe articularse otro instrumento para evitar procesos posteriores.

f) Silverio Fernández Polanco²³ afirma que la reclamación administrativa previa “sólo sirve para que la administración vaya preparando su defensa en juicio, por lo que la mayor parte de la doctrina entiende que debería convertirse en potestativa”.

Como puede observarse fácilmente, la mayoría de los autores coinciden en sus afirmaciones, de las que se puede extraer la idea de que la reclamación administrativa previa es un privilegio de la Administración Pública que tiene una clara incidencia procesal, tanto en el ámbito de la vía judicial civil como en el ámbito de la vía judicial laboral. Cabe añadir que, siendo una garantía para la Administración, implica una carga para el ciudadano que quiera interponer una demanda ante ella, en la medida en que tiene que llevar a cabo una actividad preceptiva que no tendría que realizar en el caso de que deseara demandar a otro sujeto de carácter privado, ya fuera persona física o persona jurídica.

La jurisprudencia equipara a la reclamación administrativa previa y al acto de conciliación en el ámbito procesal civil. Sin embargo, hay que decir que es cierto que la comparación entre las dos figuras tenía mucho más sentido cuando ambos eran preceptivos, es decir, antes de 1984, año en el que la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 fue reformada para convertir el acto de conciliación en una actuación facultativa. Sobre este asunto hay que decir que la Sentencia del Tribunal Supremo 1083/2003, de 11 de noviembre, afirma que “*Todo lo anterior aparece corroborado, asimismo, por la doctrina jurisprudencial de esta Sala, que establece la equiparación del acto de conciliación y la reclamación previa en vía administrativa (sentencias 20 de marzo de 1975, 26 de mayo de 1988 y 31 de diciembre de 1993), sobre todo cuando dicha doctrina sostiene, también, que el acto de conciliación a partir de la reforma procesal*

19 UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA: Op. cit.. Pág. 1.

20 UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA: Op. cit.. Pág. 1.

21 NARBÓN LAINEZ, EDILBERTO: Op. cit.. Pág. 10526.

22 ROBLES GARZÓN, JUAN ANTONIO, ET AL.: *Conceptos Básicos de Derecho Procesal Civil*, Tecnos. Madrid, 2012. Pág. 270.

23 FERNÁNDEZ POLANCO, SILVERIO: “Reclamaciones previas”, *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa.

de la Ley 34/1984, de 6 de agosto, estableció el carácter facultativo de dicho acto previo procesal, adquiriendo un carácter totalmente voluntario». Mas recientemente, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2002 reitera la línea jurisprudencial sostenida, aparte de otras, en las sentencias de esta Sala de 15 de febrero y 15 de marzo de 1996, 27 de enero y 11 de diciembre de 1997, y recuerda que la exigencia de la reclamación previa tiene como finalidad esencial la de impedir que la Administración, en sus distintos grados y categorías, entre en un proceso sin haber tenido la oportunidad de evitarlo, lo que, sin duda, conduce a una ineludible semejanza con el instituto de la conciliación procesal civil, debido a que ambos actúan a modo de conocimiento de un futuro litigio y, en su caso, como mecanismo para eludir su iniciación». La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1993 dice que “Pese a la claridad de los preceptos invocados de la Ley de Procedimiento Administrativo y del art. 533.7 de la Ley Procesal Civil, es doctrina ya reiterada, que forma jurisprudencia ahora aplicable [Sentencia última de 27-3-1992 y otras anteriores], que el art. 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo [y lo mismo podría decirse de los arts. 120 a 124 de la nueva Ley 30/1992, de 26, reguladora entre otras materias, del procedimiento administrativo común] ha de ser interpretado conforme a los criterios contenidos en el art. 3.1 del Código Civil, y la jurisprudencia ha venido declarando que aun reconociendo las diferencias entre la reclamación previa y el acto de conciliación, pueden asimilarse desde el momento en que aquélla viene a sustituir a éste identificándose su finalidad y efectos [Sentencias, entre otras, de 20-3-1975 y 26-5-1988] (...)”. Otra resolución judicial, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 23 de julio de 2003, establece que “La jurisprudencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de forma reiterada y constante viene asimilando, a todos los efectos, la exigencia de la reclamación previa en la vía administrativa al acto de conciliación, como una oportunidad de dar satisfacción extraprocesal al demandante, lo que puede producirse incluso después de iniciado el proceso (sentencias de 25 de febrero de 1987 y 23 de julio de 1992, entre otras muchas)”.

Puede considerarse perfectamente que la reclamación administrativa previa tiene una doble naturaleza, dentro de la cual se encuentran:

a) Naturaleza administrativa: La reclamación administrativa previa tiene naturaleza administrativa, ya que es un privilegio que la Administración posee como sujeto en los casos en que realiza actuaciones bajo las reglas del Derecho Privado (como sujeto de carácter privado) y del Derecho del Trabajo (como empresario).

La naturaleza administrativa de la reclamación previa deriva, en general, de su regulación en la Ley del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común y en particular, del art. 120.1 de la Ley 30/1992, recoge dicha naturaleza al definirla estableciendo, como ya se ha dicho con anterioridad, que “La reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública, salvo los supuestos en que dicho requisito esté exceptuado por una disposición con rango de ley”.

b) Naturaleza procesal: La reclamación administrativa previa tiene naturaleza procesal en la medida en que es un requisito procesal, si bien es

cierto que tiene un carácter subsanable. Así, puede decirse que tiene naturaleza procesal porque tiene una incidencia directa en el proceso civil y en el proceso laboral.

Dentro de la naturaleza procesal de la reclamación administrativa previa en general cabe distinguir dos facetas diferentes que son consecuencia directa de los dos tipos que existen:

1) Naturaleza procesal civil: Es la que deriva de la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil.

2) Naturaleza procesal laboral o social: Es la que deriva de la reclamación administrativa previa a la vía judicial laboral.

Entre la naturaleza procesal civil y la naturaleza procesal laboral o social existen vínculos claramente establecidos en la medida en que ambas son inherentes al hecho de que para acceder al proceso (civil o laboral) resulta necesario presentar la reclamación administrativa previa ante el órgano administrativo competente en cada caso y que tienen otras muchas cosas en común (como los efectos que, tanto la reclamación administrativa previa a la vía jurisdiccional civil como la reclamación administrativa previa a la vía jurisdiccional laboral, producen una vez han sido presentadas en sus correspondientes casos), pero ha de tenerse en cuenta que ambas caras de la naturaleza procesal, tienen algunas diferencias entre sí, como el carácter de los órganos administrativos que son competentes para conocer de ellas o la regulación particular que tiene cada una.

Es posible considerar la reclamación administrativa previa parte de la autotutela reduplicativa o en segunda potencia de la Administración, que según Tomás de la Quadra-Salcedo²⁴ refuerza o duplica las manifestaciones de la autotutela, dentro de la que se encuentra el recurso administrativo de alzada. No debe olvidarse que, con el instituto que se está analizando, la Administración Pública tiene la posibilidad de conocer la pretensión del ciudadano que pretende interponer una demanda contra ella, pudiendo resolver el conflicto si así lo desea, si bien no puede dejar de tenerse en cuenta que la Administración es juez y parte en todos los procedimientos administrativos en el que existe confrontación con un particular.

5. Efectos generales de la reclamación administrativa previa

Es importante analizar de forma general los efectos o consecuencias provocadas por la reclamación administrativa previa, que es un instituto jurídico que, como puede verse, tiene muchas peculiaridades frente a otras figuras, como son los recursos administrativos.

Los efectos generales de la reclamación administrativa previa se encuentran

24 DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS: “Lección 6. La autotutela administrativa”, *Instituciones Básicas del Derecho Administrativo*, Opencourseware de la Universidad Carlos III de Madrid. Marzo de 2009. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-del-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion6.pdf>. Pág. 16.

algo dispersas en la legislación y en muchos casos hay que realizar una labor de interpretación o deducción para descubrir que es exactamente lo que provoca la reclamación. Como dice José Luis Peñaranda Ramos²⁵, la reclamación previa produce tres efectos:

- “Efecto impeditivo”: Mientras que la reclamación administrativa previa no se resuelva desestimatoriamente, ya sea por acto presunto o por acto expreso, no se puede acudir a la jurisdicción competente para resolver el conflicto. Este hecho es así según el art. 121.1 de la Ley 30/1992 y los arts. 403 y 416 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Por ello puede decirse que la reclamación previa ha de interponerse obligatoriamente antes de acudir al órgano jurisdiccional competente para solicitar la tutela jurídica concreta.

Como muy bien afirma Leopoldo Gutierrez-Alviz Conradi²⁶, la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil adquirió bastante fortaleza con la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, ya que ésta aporta dos caminos en lo que a su falta de interposición se refiere:

1. El art. 403.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dice que *“Tampoco se admitirán las demandas cuando no se acompañen a ella los documentos que la ley expresamente exija para la admisión de aquéllas o no se hayan intentado conciliaciones o efectuado requerimientos, reclamaciones o consignaciones que se exijan en casos especiales”*. Como puede verse, el art. 403 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece la posibilidad de que el órgano jurisdiccional inadmita una demanda cuando no se hayan realizado las reclamaciones que deban realizarse en casos especiales, como es el de la reclamación administrativa previa. Este precepto, por lo tanto, recoge que puede haber casos en los que el órgano juzgador civil, de oficio, aprecie la falta de interposición de la reclamación previa, inadmitiendo la demanda.

2. El art. 416 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dice que *“Descartado el acuerdo entre las partes, el tribunal resolverá, del modo previsto en los artículos siguientes, sobre cualesquiera circunstancias que puedan impedir la válida prosecución y término del proceso mediante sentencia sobre el fondo”*. Este precepto recoge la posibilidad de que la parte demandada, que será una Administración Pública, emplee como excepción procesal la falta de interposición de la reclamación administrativa previa por impedir esta que el órgano jurisdiccional pueda dictar una sentencia sobre el fondo para resolver el proceso civil.

Como ha declarado la jurisprudencia, la falta de interposición de la reclamación administrativa previa es un defecto que se puede subsanar una vez

25 PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS: “Lección 10. Los controles internos de la actuación administrativa”, *Organización y Actividad de las Administraciones Públicas*, OpenCourseware de la Universidad Carlos III de Madrid. Septiembre de 2010. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/resumen-de-contenidos-1/10.pdf>. Pág. 16.

26 GUTIERREZ-ALVIZ CONRADI, L., Op. cit..

iniciado el proceso, para lo cual se producirá la suspensión del mismo, que durará hasta la resolución de la reclamación. Sobre este asunto, la Sentencia del Tribunal Supremo 1083/2003, de 11 de noviembre, dice que *“La sentencia recurrida acierta al no admitir la excepción dilatoria en cuestión, pues doctrina jurisprudencial de esta Sala mantiene que el requisito previo de la reclamación administrativa para el ejercicio de toda clase de acciones fundadas en derecho privado contra el Estado, ha de ser interpretado con criterios de flexibilidad y de adaptación a las pautas contenidas en el artículo 3-1 del Código civil, pues se trata de un defecto subsanable a lo largo del proceso, y que por lo tanto no existe en nuestro ordenamiento jurídico actual base alguna para que esta exigencia de la reclamación previa, totalmente formal, del artículo 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo, opere como condicionante absoluto del ejercicio de las acciones civiles, y debe ser obviada en aras de la efectividad de la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 24 de la Constitución Española (sentencias de 24 de marzo y 29 de octubre de 1992, 15 de marzo de 1993 y 12 de mayo de 1994 entre otras) (...).”*

En el caso de que la resolución de reclamación administrativa previa le otorgue la razón al ciudadano podría entenderse que ha existido una satisfacción extraprocesal por parte de la Administración Pública conforme al art. 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuyo apartado primero dice que *“Cuando, por circunstancias sobrevenidas a la demanda y a la reconvención, dejare de haber interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida, porque se hayan satisfecho, fuera del proceso, las pretensiones del actor y, en su caso, del demandado reconviniente o por cualquier otra causa, se pondrá de manifiesto esta circunstancia y, si hubiere acuerdo de las partes, se decretará por el Secretario judicial la terminación del proceso, sin que proceda condena en costas”*.

- “Efecto condicionante de las pretensiones”: Tanto en el proceso social como en el proceso civil, la reclamación administrativa previa condiciona o delimita las pretensiones de aquel sujeto que pretende ejercitar la acción judicial. Según el art. 72 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, *“En el proceso no podrán introducir las partes variaciones sustanciales de tiempo, cantidades o conceptos respecto de los que fueran objeto del procedimiento administrativo y de las actuaciones de los interesados o de la Administración, bien en fase de reclamación previa o de recurso que agote la vía administrativa, salvo en cuanto a los hechos nuevos o que no hubieran podido conocerse con anterioridad”*. Este efecto también se produce en el caso de la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil, a pesar de que no se diga nada sobre ello en la Ley de Enjuiciamiento Civil del año 2000, ya que, como afirma Díez-Picazo Giménez²⁷, deberá existir conexión entre las pretensiones expuestas en la reclamación y las presentadas en la demanda. Este hecho puede entenderse perfectamente si se tiene en cuenta que con la reclamación administrativa previa tiene como finalidad que la Administración Pública conozca la pretensión que va a formular el ciudadano para que no se encuentre en una situación de indefensión, de modo que si un sujeto añade pretensiones o modifica las existentes en la reclamación administrativa previa

27 ROBLES GARZÓN, JUAN ANTONIO, ET AL.: Op. cit., Pág. 270.

en el momento de interponer la demanda, podrá entenderse que las pretensiones de la demanda no han sido objeto de la reclamación previa no han sido presentadas.

Ha de tenerse en cuenta que puede aplicarse, con carácter general en la reclamación administrativa previa para explicar el efecto condicionante de las pretensiones la doctrina de los actos propios, que según la jurisprudencia deriva del principio de buena fe recogido en el art. 7.1 del Código Civil, que dice que *“Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe”*. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de enero de 1999 establece que *“(…) En la S.T.C. de 21 de abril de 1988, nº 73/1988, se afirma que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos”*.

- “Efecto interruptivo de los plazos de prescripción o caducidad de las acciones”. Con la interposición de la reclamación previa se interrumpen los plazos de prescripción o caducidad del ejercicio de las acciones civiles o laborales, cuyo cómputo volverá a iniciarse desde el día en que se notifique la desestimación expresa o se entienda desestimada la reclamación por silencio administrativo negativo, tal y como señala el art. 121.2 de la Ley 30/1992. Así lo establece en el ámbito del proceso social el art. 73 de la Ley 36/2011, que dice que *“La reclamación previa interrumpirá los plazos de prescripción y suspenderá los de caducidad, reanudándose estos últimos al día siguiente al de la notificación de la resolución o del transcurso del plazo en que deba entenderse desestimada”*. En el ámbito del proceso civil también se produce este efecto, aunque no hay, al igual que en otros aspectos, una regulación concreta sobre este detalle, motivo por el que debe acudir a las normas sustantivas generales del Código Civil, cuyo art. 1973, que dice que *“La prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor”*, resulta aplicable a la reclamación previa a la vía judicial civil por poder considerarse éste como una reclamación extrajudicial del acreedor.

6. Conclusiones

Tras llevar a cabo este trabajo pueden extraerse una serie de conclusiones sobre la reclamación administrativa previa, que es una figura existente como tal desde hace mucho tiempo, lo que se deduce de sus numerosos antecedentes histórico, que se encuentra regulada en varias normas jurídicas de nuestro ordenamiento, si bien se encuentra regulada principalmente, como ya se ha dicho, en los arts. 120 y ss de la

Ley 30/1992 y en determinados preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social. Este instituto es bastante peculiar por ser una garantía para la Administración Pública y una carga para el ciudadano que no implica una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución Española de 1978.

Dentro de la reclamación administrativa se encuentran la reclamación previa a la vía judicial civil y a la vía judicial laboral, si bien es cierto que en esta última se encuentra materializada en tres institutos que, teniendo relación, presentan ciertas peculiaridades.

La naturaleza y el fundamento de la reclamación administrativa previa son temas que han provocado diversos pronunciamientos de la jurisprudencia y de la doctrina por la incidencia que tiene esta figura en la práctica.

Los efectos de la reclamación administrativa previa desde el punto de vista general deben tenerse en cuenta, ya que este instituto jurídico impide el acceso al proceso a todo aquel que pretenda demandar ante la Jurisdicción civil o ante la Jurisdicción social a una Administración (si bien es cierto que su falta de presentación es un defecto que se puede subsanar, lo que implicará una suspensión del pleito), condiciona la pretensión del demandante y provoca la interrupción de los plazos de prescripción.

7. Bibliografía

En este trabajo sobre la reclamación administrativa previa se han utilizado las siguientes fuentes bibliográficas:

1. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS: “Lección 6. La autotutela administrativa”, *Instituciones Básicas del Derecho Administrativo*, Opencourseware de la Universidad Carlos III de Madrid. Marzo de 2009. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-del-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion6.pdf>.
2. FERNÁNDEZ POLANCO, SILVERIO: “Reclamaciones previas”, *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa.
3. GUTIERREZ-ALVIZ CONRADI, L., “Fortalecimiento de la reclamación previa en vía administrativa tras la nueva LEC”, *Revista Online del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla*, nº 162, Enero/Febrero de 2007. <http://www.latoga.es/detallearticulo.asp?id=5030795227&nro=162&nom=Enero/Febrero%202007>.
4. MARTÍN VALVERDE, ET AL. *Derecho del Trabajo*, Tecnos. 2012.
5. NARBÓN LAINEZ, EDILBERTO: “La reclamación administrativa previa”, *Enciclopedia jurídica*, La Ley.

6. PASCUAL GARCÍA, JOSÉ: “La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público”, *Presupuesto y Gasto Público 60/2010*, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. 2010. Págs. 109-128.

7. PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS: “Lección 10. Los controles internos de la actuación administrativa”, *Organización y Actividad de las Administraciones Públicas*, Opencourseware de la Universidad Carlos III de Madrid. Septiembre de 2010. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/resumen-de-contenidos-1/10.pdf>.

8. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA: “La reclamación previa: concepto y naturaleza”, Universidad de Zaragoza. http://www.unizar.es/departamentos/derecho_empresa/postgrados/LARECLAMACIONPREVIAJLG.

9. ROBLES GARZÓN, JUAN ANTONIO, ET AL.: *Conceptos Básicos de Derecho Procesal Civil*, Tecnos. Madrid. 2012.

10. SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL: *Derecho Administrativo, Parte General*, Tecnos. 2009.