

LA SUPRESIÓN DE LA RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JURISDICCIONAL LABORAL

José Luis Lafuente Suárez

Doctor en Derecho. Abogado

EXTRACTO

La modificación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social llevada a cabo por la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común ha supuesto la eliminación de la reclamación previa a la vía jurisdiccional social, con la excepción de los procedimientos de prestaciones de la Seguridad Social. La supresión de ese requisito tradicional se ha hecho, no obstante, en condiciones de notable inseguridad jurídica, en el sentido de que tras ese cambio normativo no queda del todo claro qué pasos hay que dar para demandar a las Administraciones públicas ante los jueces y tribunales de lo social. Existe incertidumbre, concretamente, acerca de si la supresión de la reclamación administrativa previa entraña la necesidad de utilizar el mecanismo general de la conciliación o mediación previa, y acerca del radio de acción de la exigencia, también general, de agotamiento de la vía administrativa previa. En este trabajo se analizan las posiciones existentes y se trata de dar una respuesta coherente a las dudas que plantea la actual situación legal.

Palabras clave: reclamación previa, demanda, conciliación y agotamiento de vía administrativa.

Fecha de entrada: 13-03-2017 / Fecha de revisión: 18-04-2017 / Fecha de aceptación: 03-05-2017

THE SOCIAL JURISDICTION PREVIOUS ADMINISTRATIVE CLAIM SUPPRESSION

José Luis Lafuente Suárez

ABSTRACT

The Social Jurisdiction Law has been modified by the new Common Administrative Procedure Law that has suppressed the previous administrative claim save for exceptional cases for the social security procedures. Nowadays, the administrative suppression of the previous element exposes a notable legal insecurity because it is not quite clear, currently, what is exactly the right way to act against the Public Administrations in the social jurisdiction. There is uncertainty, particularly in order to decide, before claiming, if it is necessary to use the ordinary previous way of official out of court settlement attempts or mediation and, if not, deciding the focus of ending administrative procedure is the right way to proceed. This paper traces the different positions and above all, tries to offer a coherent answer to the questions set out.

Keywords: previous administrative claim, action and compulsory finishing administrative way.

Sumario

I. Introducción

II. Opciones interpretativas ante la nueva situación legal

1. Primera opción: Sustitución de la reclamación administrativa por el requisito de agotamiento de la vía administrativa
 - 1.1. Existe una actuación administrativa *ex* artículos 54 y 59 de la LPAC que inicia un procedimiento administrativo
 - 1.2. Es el trabajador de una Administración pública el que realiza una petición a la misma, con lo que, de acuerdo con los artículos 54, 66 y concordantes de la LPAC, se inicia un procedimiento administrativo
2. Segunda opción: Uso de la conciliación o mediación previa
3. Tercera opción: No exigencia de medios previos de evitación del proceso

III. Conclusiones

Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor el pasado 2 de octubre de 2016 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) –BOE 2 de octubre– supuso no solo la derogación de la [Ley 30/1992](#), sino también la modificación, a través de su disposición final tercera, de buena parte de los artículos dedicados por la [Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social](#) (LRJS), a la «evitación del proceso» en relación con las demandas frente a las Administraciones públicas y algunos otros artículos conexos (concretamente, los arts. 64, 69, 70, 72, 73, 85, 103 y 117 LRJS).

Ello supone, en primer lugar, la desaparición de la reclamación administrativa previa a la vía judicial social salvo en lo que respecta, en los términos que sigue disponiendo la LRJS, a las demandas sobre prestaciones de seguridad social. Pero también abre algunas incógnitas acerca de los pasos que deben dar quienes pretendan demandar a la Administración pública (central, provincial, autonómica o local) ante los jueces o tribunales de lo social en otra clase de asuntos, y, sobre todo, los pasos que deben dar los empleados públicos laborales para demandar a su empleador en aspectos relativos a su relación de trabajo¹.

La reclamación administrativa previa en su concepción moderna fue introducida por la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que, dentro de su título VI destinado a los procedimientos especiales, dedicó su capítulo III a las reclamaciones previas a la vía judicial civil (sección primera, arts. 139 a 144) y a las reclamaciones previas a la vía judicial laboral (sección segunda, arts. 145 y 146). El punto VII de la exposición de motivos justificaba su inclusión por la ley en la regulación de los procedimientos administrativos precisamente por el carácter unificador y uniformador y por ello afirmaba: «Aun cuando, por su objeto, se trate de un procedimiento distinto de los propiamente administrativos, es oportuno reunir su normación con la general del procedimiento administrativo, sin perjuicio de las particularidades que impone su naturaleza»².

¹ Ya se sabe que los empleados públicos pueden ser funcionarios (de carrera, interinos o eventuales) o «personal laboral» (fijo, indefinido o de carácter temporal), según artículo 8 del [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

² La exposición de motivos de la [Ley de 17 de julio de 1958](#), al justificar la reforma que realiza de la Ley de 19 de octubre de 1889 manifiesta: «La Ley de 19 de octubre de 1889, al intentar una regulación uniforme del procedimiento a que debían someterse los distintos Departamentos de la Administración en la tramitación de sus expedientes, se adelantó en muchos años a las Leyes de Procedimiento Administrativo de otros países y supuso un paso decisivo en la evolución del Derecho Público español. Pero los principios que la informaban, la parquedad de sus preceptos y su carácter de Ley de Bases que hubo que desarrollar cada Ministerio a través de su Reglamento de Procedimiento

La [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común deroga la Ley de 17 de julio de 1958, tras la aprobación de la Constitución de 1978, para adaptar al funcionamiento de las Administraciones públicas a los principios contenidos en el título V de la misma, que han de regir la actuación administrativa, para garantizar su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, y, sobre todo, para distinguir la acción política del Gobierno, que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria, puesto que, como su exposición de motivos señala: «En el ordenamiento que tuvo su origen en el régimen autocrático precedente, se venía reduciendo el Gobierno al Órgano Superior en el que culmina la Administración del Estado y, en consecuencia, concibiéndolo como un mero apéndice o prolongación de la misma, con la que compartiría, en buena medida, su naturaleza administrativa. El artículo 97 de la Constitución arrumba definitivamente esta concepción y recupera para el Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, inspirada en el principio de legitimidad democrática. Se perfilan así con nitidez los rasgos propios que definen al Gobierno y a la Administración como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas y los que establecen la subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno». Para ello, continúa, «es preciso ahora que el marco que regula el régimen jurídico de las Administraciones públicas sea objeto de una adaptación normativa expresa que lo configure de forma armónica y concordante con los principios constitucionales», y ello «tanto con respecto a las normas que rigen su propia organización, como al régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad».

A pesar de llevar a cabo la adaptación normativa referida, en la propia exposición de motivos de la [Ley 30/1992](#), se van desgranando por epígrafes, título a título, las argumentaciones relativas a las modificaciones introducidas, pero curiosamente, pasa de comentar el título VII (revisión de los actos administrativos, epígrafe 11) al título IX (potestad sancionadora, epígrafe 14), dejando por el medio del título VIII dedicado precisamente a las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales (capítulos primero y segundo, arts. 120 y 121, y 122 a 124, respectivamente), puesto que su contenido, con las precisas modificaciones de estilo, permanece igual que en la ley anterior.

La reclamación administrativa previa constituía una especie de privilegio³ de la Administración que actuaba en lugar de la conciliación o mediación previa, como presupuesto procesal

Administrativo, dieron lugar a un conjunto heterogéneo de disposiciones, en pugna con la idea directriz que había presidido la promulgación de dicha ley.

Esto explica la unanimidad con que se ha venido propugnando una reforma radical de nuestro procedimiento administrativo, que supere la diversidad de normas existentes y responda a las exigencias de la Administración moderna».

³ SANTAMARÍA PASTOR ha señalado tres finalidades históricas de la introducción de la reclamación previa en el siglo XIX: la garantía de la situación jurídica de los compradores de bienes nacionales, exigencias de la normalización presupuestaria del cobro de créditos contra entes públicos y la centralización de la defensa judicial de la Administración en orden a potenciar su efectividad. *Vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J. A. [1975]: «[Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa](#)», *Revista de Administración Pública*, mayo/agosto, 1975, págs. 81 y ss.

necesario para demandar a la Administración ante la jurisdicción social⁴. Su justificación se encontraba en las especiales funciones y tareas que la Administración tiene encomendadas por el ordenamiento constitucional, y, más precisamente, por la conveniencia de poner en su conocimiento el contenido y fundamento de eventuales pretensiones de sus empleados o administrados y, de ese modo, darle la oportunidad de resolver directamente el litigio sin necesidad de acudir a la vía judicial⁵, como lo reconoció el Tribunal Constitucional⁶, de forma que la ausencia de la reclamación previa constituía un requisito subsanable en aras de respetar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva⁷.

El preámbulo de la LPAC justifica la desaparición de la reclamación administrativa previa a la vía judicial (que afecta a las demandas laborales pero también a las civiles) en una voluntad general «de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos; la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas».

Sin embargo, en la tramitación de la ley confluyeron divergentes informes acerca de la conveniencia de su eliminación⁸.

Pero cabe plantearse si realmente estamos ante algo beneficioso para el interés general que en buena lógica está representado y defendido por las Administraciones públicas (art. 103 CE), en el sentido de que ese trámite no era un mero privilegio ni exactamente una «traba», sino más bien una garantía para los intereses generales de la sociedad y tal vez una ventaja para el particular, que podía ver resueltos sus asuntos sin necesidad de iniciar un proceso judicial, máxime cuando las Administraciones públicas tienen que sujetarse en sus actos y sus decisiones a los principios constitucionales de objetividad, legalidad y servicio público⁹.

⁴ Vid. MONTERO AROCA, J. [1979]: *El proceso laboral*, Barcelona: Bosch, págs.190 y ss.

⁵ GARCÍA DE PAREDES, M. L. [2006]: «Comentario al artículo 71 L.P.L.», en De la Villa Gil, L. E. (dir.), *Ley de Procedimiento Laboral. Comentada y con jurisprudencia*, Madrid: La Ley, págs. 550 y ss.

⁶ Sentencias 60/1989, de 16 de marzo (FJ 4.º y 5.º), y 120/1993, de 19 de abril (FJ 3.º).

⁷ STC 69/1997, de 8 de abril (FJ 5.º y 6.º). Como recoge CABERO ROMÁN, E. [2015]: «La reclamación administrativa previa a la vía judicial social tras la promulgación de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común», *Trabajo y Derecho*, núm. 11, 2015: «Su ausencia ha resultado, por ello, subsanable, so pena de menoscabo del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues se trata de intentar evitar el proceso con una reconsideración del fondo del asunto y no impedir el pronunciamiento del órgano judicial sobre el mismo».

⁸ Lo recoge MERCADER UGUINA, J. R. [2017]: *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Aranzadi, 2017, págs. 315 y ss., al señalar que el Consejo General del Poder Judicial apoyaba la desaparición de la reclamación previa por flexibilizar los procedimientos y entender que se trataba de un privilegio sin virtualidad puesto que la mayoría de las formuladas eran desestimadas, mientras que el Consejo de Estado defendía la conveniencia de su mantenimiento por constituir un mecanismo preventivo del proceso judicial.

⁹ QUINTANA DAIMIEL, A. [2015]: «Análisis preliminar de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2015.

II. OPCIONES INTERPRETATIVAS ANTE LA NUEVA SITUACIÓN LEGAL

La supresión puede tener desde luego causas razonables, puesto que la reclamación administrativa previa podía ser efectivamente una carga y no siempre recibía una respuesta favorable por parte de las Administraciones públicas, ni siquiera explícita (fundamentalmente en el caso de las entidades locales). Pero lo cierto es que la regla que procede a su eliminación no ha venido acompañada de las necesarias precisiones sobre su alcance y sus consecuencias. ¿Supone que, salvo en los procesos sobre prestaciones de seguridad social, no hay que efectuar trámite previo alguno más allá de agotar la vía administrativa que se hubiera iniciado? ¿Supone que cuando no se hubiera puesto en marcha vía administrativa previa, ni se trate de seguridad social, hay que utilizar el trámite de conciliación o mediación previa también en el ámbito de los empleadores de naturaleza administrativa? ¿Cómo deben actuar los trabajadores de régimen laboral de las Administraciones públicas para el planteamiento de sus demandas?

1. PRIMERA OPCIÓN: SUSTITUCIÓN DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA POR EL REQUISITO DE AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

De acuerdo con el artículo 69 de la **LRJS**, en la nueva redacción dada por la disposición final tercera de la **LPAC**, para poder demandar al Estado, comunidades autónomas, entidades locales o entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes de los mismos, será requisito necesario agotar la vía administrativa. Según este criterio, mantenido por CABERO ROMÁN, para el ejercicio judicial de acción frente a aquellas, siempre sería necesario el agotamiento previo de la vía administrativa, por lo que, en todo caso, analiza qué actos y resoluciones agotarían tal vía administrativa¹⁰.

En el análisis de esta primera opción, debemos distinguir, a su vez, dos hipótesis:

1.1. Existe una actuación administrativa *ex* artículos 54 y 59 de la LPAC que inicia un procedimiento administrativo

Este procedimiento, tras el cumplimiento de los pertinentes actos de instrucción, incluyendo la formulación de alegaciones, proposición y práctica de prueba, actuaciones complementarias en su caso, finalizará con el dictado de resolución. Esta resolución será recurrible en alzada de acuerdo con el artículo 121 de la ley, si existe órgano superior jerárquico, para agotar la vía administrativa, a tenor del artículo 114.1 a) de la misma norma y, en su caso, potestativamente, en

¹⁰ CABERO ROMÁN, E. [2015]: «La reclamación administrativa previa a la vía judicial social tras la promulgación de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común», *Trabajo y Derecho*, núm. 11, 2015.

reposición, según permite el artículo 123 de la propia [LPAC](#). De formularse este último recurso, en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución anterior, no se entenderá agotada la vía administrativa, con el objeto de demandar en vía jurisdiccional, hasta la resolución desestimatoria expresa de aquel o su desestimación presunta (silencio administrativo) por el transcurso del plazo de un mes desde su interposición como preceptúa el artículo 124.2 de la [LPAC](#).

1.2. Es el trabajador de una Administración pública el que realiza una petición a la misma, con lo que, de acuerdo con los artículos 54, 66 y concordantes de la LPAC, se inicia un procedimiento administrativo

Esta actuación permite, a su vez, distinguir dos supuestos:

1.2.1. Que la vía de la formulación de una solicitud ante la Administración pública se encuentre contemplada en el convenio colectivo de aplicación, en paralelo con lo que sucede en el ámbito del régimen disciplinario¹¹, de forma que en el propio convenio se establezca un procedimiento de resolución de las peticiones de los trabajadores de la Administración pública de que se trate, y contenga las reglas referidas a la instrucción y resolución de las solicitudes, vinculantes tanto para aquella como para el solicitante. La finalización de tal procedimiento constituiría, por consiguiente, el agotamiento de la vía administrativa a los efectos de, en su caso, ejercitar las acciones judiciales pertinentes ante la jurisdicción social¹².

1.2.2. Que, ante la inexistencia de normas específicas relativas a las peticiones de los trabajadores de la Administración pública de que se trate, el trabajador formule una petición por escrito ante la misma en reclamación de un derecho o como base formal del ejercicio de un pretendido derecho.

Esto supone, en primer lugar, realizar la solicitud concreta (petición) ante la Administración competente, que constituye el inicio de un procedimiento administrativo, de acuerdo con los artículos 54 y 66 de la [LPAC](#), con el contenido que este segundo artículo señala para las solicitudes de iniciación. Continuando con cuestiones prácticas, ciertamente la Administración tiene la obligación de resolver, conforme prescribe el artículo 21 de esta misma norma, pero ya sabemos que no todas las Administraciones públicas actúan con tal diligencia, por lo que la norma prevé el mecanismo sustitutorio del silencio administrativo; esto es, se busca impedir la indefensión del solicitante ante la inacción de la Administración, de forma que, ante la ausencia de norma específica que establezca un plazo de silencio *ad hoc*, el número 3 del mismo artículo 21 de la [LPAC](#)

¹¹ En el que se regulan, no solo el listado de infracciones y sanciones sino también los actos de instrucción, alegación, prueba y dictado de resolución.

¹² Sin perjuicio de que, como señalaremos, el procedimiento pueda ser de mediación.

determina que el plazo máximo para resolver será de tres meses, con lo que, transcurrido este¹³, de acuerdo con el artículo 24.1 párrafo segundo de la misma norma, la petición se entenderá desestimada. Esta desestimación determinaría la necesidad, en su caso, de interposición de un recurso de alzada, de acuerdo con los artículos 121 y siguientes del mismo texto legal, puesto que el fin de la vía administrativa lo pone su resolución, de acuerdo con el artículo 114.1 a).

El recurso de alzada deberá interponerse en el plazo de un mes, cuyo cómputo se inicia a partir del día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, de acuerdo con lo regulado en el artículo 122 de la LPAC. El recurso de esta manera formulado deberá resolverse en el plazo de tres meses, y salvo que existiese decisión explícita sobre el mismo, transcurridos los tres meses sin resolución expresa, se entendería tácitamente desestimado por silencio administrativo, de forma que quedaría abierta, al fin, la vía judicial social.

Ciertamente, a tenor de la nueva redacción del artículo 70 de la LRJS, se mantienen las excepciones a la necesidad de agotamiento de 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, pero, desde este enfoque, desaparecen las excepciones que a las reclamaciones previas contenía el anterior número 1 del artículo 70, que excluía 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, procedimientos de oficio, conflictos colectivos e impugnación de convenios colectivos e impugnación de estatutos de los sindicatos o de su modificación.

Respecto de la primera opción interpretativa expuesta, la sustitución de la reclamación previa por el necesario curso de una vía administrativa, es cierto que se ha apuntado que «la literalidad del precepto aboca a que todos los supuestos que hasta ahora estaban sujetos a reclamación administrativa previa quedan sujetos, a partir del 2 de octubre de 2016, a la necesidad de agotar la vía administrativa, ergo a los recursos de alzada y potestativo de reposición»¹⁴. Este agotamiento de la vía administrativa previa resulta evidente en la primera de las dos hipótesis analizadas; esto es, cuando la propia Administración pública de oficio inicia el procedimiento administrativo, pues este ha de finalizar de acuerdo con las normas específicas para permitir la demanda judicial social. De todos modos, a este respecto no existe variación legislativa alguna puesto que nos encontramos ante la previsión tradicional del actual artículo 69 de la LRJS de aplicación para los supuestos re-

¹³ Contado desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro correspondiente, de acuerdo con la letra b) del número 3 del artículo 21 de la LPAC.

¹⁴ FALGUERA BARÓ, M. A. [2016]: «La ley 39/2015 o la invasión colonialista del iuslaboralismo por el Derecho Administrativo», *Iuslabor*, núm. 2, 2016.

gulados en los artículos 148 y 151 del mismo texto legal, esto es, el procedimiento de oficio y la impugnación de actos administrativos en materia laboral y de seguridad social no prestacionales.

Con relación a la segunda hipótesis, en la que a su vez distinguíamos dos supuestos, el cumplimiento de la condición de agotamiento de la vía administrativa se daría al seguir la vía pactada en convenio colectivo para formular la solicitud de que se tratase en el primero de los casos analizados. Respecto del segundo de los supuestos, está claro que el itinerario de ejercicio de derechos sociolaborales se complicaría extraordinariamente, tanto en lo relativo al objeto, puesto que al suprimirse la excepción de los procesos anteriormente citados procedería, antes de iniciar la vía judicial, el agotamiento de la vía administrativa, como en lo que se refiere al tiempo, puesto que estamos considerando el transcurso de al menos ocho meses¹⁵ para los supuestos de falta de contestación por parte de la Administración pública de que se tratase, lo que parece incompatible con el espíritu orientador de la reforma legal expresado en la exposición de motivos de la LPAC, antes recogido, de suprimir trámites y anular instrumentos de escasa utilidad práctica.

De otra parte, no cabría defender la aplicación de la normativa administrativa a una situación en la que la Administración pública no actúa en calidad de tal, es decir, en el ejercicio de las potestades administrativas que legalmente tiene atribuidas, sino que, tal y como expresa la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2009, RCU 3604/2008, los actos de la Administración pública cuando actúa como empresario no están sujetos al Derecho administrativo, sino al Derecho laboral, como los de cualquier otro empresario. De forma que «al no estar sujetos al Derecho administrativo, es claro que no le son de aplicación las previsiones que para la revisión de los actos administrativos en sentido estricto establece el título VII de la Ley 30/1992 (LRJPAC), y más concretamente, su artículo 103 sobre declaración de lesividad de los actos anulables». De este modo, no cabe entender que la reclamación previa, en términos generales, es sustituida por el agotamiento de la vía administrativa, salvo que a través de vía convencional se hubieran establecido las reglas específicas para normar el procedimiento *ad hoc*.

2. SEGUNDA OPCIÓN: USO DE LA CONCILIACIÓN O MEDIACIÓN PREVIA

Según esta opción, se entiende que la supresión legal de la reclamación previa trae unida la consecuencia de la necesidad de plantear la conciliación o mediación previas frente a la Administración pública de que se trate, antes del inicio de la vía judicial social, de acuerdo con los términos generales del artículo 63 de la LRJS.

Se nos plantean, de este modo, dos cuestiones a debatir:

¹⁵ Seis meses de silencio desestimatorio; un mes para recurso de alzada (reposición en su caso); un mes para desestimación de este.

- La primera es responder a la pregunta de si la nueva redacción legal del artículo 69 de la **LRJS** lleva a entender que la supresión de la reclamación previa conduce necesariamente a la regla general de la celebración de conciliación o mediación previas que, a su vez, regula el artículo 63 de la misma norma.
- La segunda es plantearnos si es posible que la Administración pública, en general, y la específica de que se trate en el supuesto concreto de reclamación a iniciar frente a ella, está facultada para conciliar o someterse a una mediación; en definitiva, si puede transigir sobre cuestiones laborales.

Para responder a ambas cuestiones, hemos de partir de la distinción general entre «actos administrativos» y actos de la Administración. Los primeros son aquellos dictados por una Administración pública en ejercicio de las potestades administrativas cuyo ejercicio le corresponde, objeto de expediente administrativo y sujetas al Derecho administrativo¹⁶; los segundos corresponden a aquellas actuaciones que realizan las Administraciones públicas, en este caso, actuando como empresarios, sujetos por tanto al Derecho laboral o, en su caso, al Derecho civil por corresponder a actividades privadas de la Administración correspondiente.

Entrando a contestar la primera de las preguntas que nos formulamos, es necesario considerar que, cuando la Administración pública actúa como contratante en una relación laboral, está asumiendo la posición de empresario, por lo que, a tenor del artículo 63 de la **LRJS**, el trabajador antes de interponer una demanda en la jurisdicción social frente a la Administración pública contratante, debería presentar una solicitud (papeleta) de conciliación ante el servicio público correspondiente, como sucede con el ejercicio de acciones frente a una empresa, sea persona física o jurídica. La presentación de esa papeleta interrumpiría los plazos de prescripción y suspendería los de caducidad (art. 65 **LRJS**), y su cómputo se reanudaría una vez celebrado el acto conciliatorio¹⁷, o transcurridos 15 días hábiles (con exclusión de los sábados), desde su presentación sin que se haya celebrado, y, en todo caso (art. 65.2 **LRJS**), transcurridos 30 días, computados en la forma indicada, sin haberse celebrado el acto de conciliación o sin haberse iniciado mediación o alcanzado acuerdo en la misma se tendrá por terminado el procedimiento y cumplido el trámite. A la demanda habría que acompañar la documentación justificativa de haber intentado la conciliación o de haber transcurrido el plazo exigible para su realización sin que se hubiese celebrado (art. 80.3 **LRJS**).

La supresión de la reclamación previa, desde esta posición, supone la necesidad de solicitar la celebración de conciliación previa, o en su caso mediación, tal y como sucede con carácter ordinario en el proceso social, que vendría introducida por una cláusula *ad hoc* en el convenio

¹⁶ Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. *Vid.* GARCÍA DE ENTE-RRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. [1977]: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, págs. 342 y ss.

¹⁷ Intentado el acto conciliatorio, dice ese número 1 del artículo.

colectivo aplicable a las relaciones entre la Administración pública de que se trate y a su personal laboral. Las excepciones a la conciliación o mediación previas las señala el número 1 del artículo 64 de la [LRJS](#) para los procesos que exijan el agotamiento de la vía administrativa, en su caso, los que versen sobre seguridad social, los relativos a la impugnación del despido colectivo por los representantes de los trabajadores, disfrute de vacaciones y a 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, los iniciados de oficio, los de impugnación de convenios colectivos, los de impugnación de los estatutos de los sindicatos o de su modificación, los de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas, los procesos de anulación de laudos arbitrales, los de impugnación de acuerdos de conciliaciones, de mediaciones y de transacciones, así como aquellos en que se ejerciten acciones laborales de protección contra la violencia de género.

El agotamiento de la vía administrativa quedaría reservado, por tanto, para los procedimientos de oficio e impugnación de actos administrativos en materia laboral y de seguridad social no prestacionales, de los artículos 148 y 151 de la [LRJS](#) así como de las impugnaciones de las resoluciones administrativas que denieguen el depósito de estatutos de sindicatos y asociaciones empresariales e impugnaciones de resoluciones dictadas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical o cuando la legislación laboral atribuya responsabilidad a las Administraciones públicas, incluyendo el Fondo de Garantía Salarial, de acuerdo con la letras n), ñ) y s) del artículo 2 de la [LRJS](#).

El análisis de esta opción teórica, es decir, de que la supresión de la reclamación previa hace necesaria la conciliación ante el servicio administrativo correspondiente o desarrollo de la mediación instituida, en su caso, encuentra su apoyo en los artículos 63 y siguientes de la [LRJS](#), que, ciertamente, recogen como requisito previo para la tramitación del proceso la necesidad de acudir a conciliación (o sometimiento a mediación).

Según esta postura, la supresión de la reclamación previa «comporta la equiparación de la Administración al empresario privado, con idénticas exigencias (art. 63 [LRJS](#): conciliación, mediación) y con las mismas excepciones (art. 64 [LRJS](#)) que cualquier sujeto que actúa sometido al Derecho laboral»¹⁸. De esta manera, deberá recurrir, salvo que se trate de los casos exceptuados por el artículo 64 de la misma norma, ya que «no cabe sustituir la reclamación previa por el pretendido agotamiento de la vía administrativa previa que, en realidad, no existe, pues no hay acto administrativo propio»¹⁹. Y ello puesto que «cuando la Administración actúa como empresaria ya no goza de la reclamación previa y está sujeta al régimen laboral con todas las consecuencias:

¹⁸ PRECIADO DOMÉNECH, C. H. [2016]: *La contratación temporal tras las SSTJUE de 14 de setiembre de 2016. Los casos de Diego Porras, Pérez López y Martínez Andrés*, Bomarzo, págs. 131 y ss.

¹⁹ GARCÍA GIMÉNEZ, M.: «¿La reclamación administrativa previa desaparece o solo se "transforma"?, *RTSS.CEF*, núm. 405, 2016.

debe acudirse a la conciliación previa (art. 63), los supuestos exceptuados de conciliación (art. 64) le son también oponibles, no se ha de interponer ningún recurso para agotar vía administrativa alguna, pues no actúa sujeta a Derecho administrativo»²⁰.

Si acudimos, en fin, a una interpretación sistemática y teleológica del título V de la LRJS, dado que el mismo distingue entre un capítulo primero (arts. 63 a 68), dedicado a empresarios y trabajadores en general *ex* artículo 2 a), y un capítulo segundo (arts. 69 a 73) relativo al agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial, y dentro del mismo, el artículo 69 habla de la necesidad del agotamiento de la misma para demandar a las Administraciones públicas o entidades de derecho público con personalidad jurídica propia «cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable», al no ser de aplicación tal normativa, es preciso entender que no cabe invocar el agotamiento de una vía previa inexistente. De este modo, en vía de principio sí encontraría acomodo en la nueva regulación legal la necesidad de conciliación o mediación previas a la vía jurisdiccional social frente a las Administraciones públicas.

En cuanto a la segunda pregunta; esto es, si como punto de partida es necesario considerar que el trabajador laboral de una Administración pública ha de acudir a la conciliación o mediación previas con esa Administración de que se trate y de la que depende laboralmente antes de iniciar la vía judicial, en tales actos, ¿puede la Administración conciliar o admitir una mediación, llegar a un acuerdo en definitiva en tales actos de conciliación o mediación, con sus trabajadores que a través de esos procedimientos le han formulado una reivindicación laboral?

Al respecto, sobre la base de la indicada distinción entre «actos administrativos» y «actos de la Administración», tanto la doctrina como la jurisprudencia contencioso-administrativa²¹ históricamente lo admiten al entender que no son transigibles los litigios que derivan de la impugnación de un acto administrativo, pero sí cabe la transacción de los litigios privados de las Administraciones públicas en tanto en cuanto estas son parte en relaciones jurídico-privadas. Máxime si pensamos en la celebración de convenios colectivos, sobre todo por las corporaciones locales cuya negociación y aprobación, al fin y a la postre, supone una transacción de derechos y obligaciones recíprocas de acuerdo con el [artículo 82 del TRET/2015](#).

El sometimiento a un acuerdo por parte de una Administración pública vendrá dado por el respeto al interés general que la misma representa, de manera que subjetivamente el acuerdo ha de ser adoptado por el órgano competente²², y objetivamente ha de suponer el respeto a las nor-

²⁰ PRECIADO DOMÉNECH, C. H. [2016]: «La supresión de la reclamación previa laboral por la Ley 39/15, de 1 de octubre, y su impacto en el proceso laboral», *Información Laboral*, núm. 10, 2016.

²¹ BOQUERA OLIVER, J. M. [1965]: «Administración pública y transacción», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 141, 1965.

²² En los municipios, el alcalde, a tenor de su atribución de desempeño de la jefatura de todo el personal de la corporación *ex* artículo 21 g) de la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), reguladora de las Bases de Régimen Local.

mas positivas reguladoras de, en este caso, los derechos y obligaciones de la relación laboral de que se trate, Estatuto de la función pública, el Estatuto de los Trabajadores, demás normas laborales y de seguridad social aplicables y el convenio colectivo, en su caso.

En definitiva, sería, pues, perfectamente posible plantear a una Administración pública una conciliación o mediación previas al ejercicio de una acción judicial social por parte de sus trabajadores puesto que, con los límites indicados, tal Administración podría transigir. En este sentido se ha pronunciado la Abogacía del Estado al recoger en su Comunicación laboral 67/2016 que «el agotamiento de la vía administrativa exigido por el artículo 69 Ley 36/2011 solo es aplicable a la impugnación de "actos administrativos", esencialmente los contemplados en las letras n) y s) del artículo 2 Ley 36/2011, a través del procedimiento especial previsto en el artículo 151 de la misma».

3. TERCERA OPCIÓN: NO EXIGENCIA DE MEDIOS PREVIOS DE EVITACIÓN DEL PROCESO

Según esta tercera opción, la supresión de la reclamación previa a la vía jurisdiccional social frente a las Administraciones públicas determina que la demanda pueda formularse directamente, sin necesidad de trámite administrativo alguno, a tenor de la redacción del artículo 69.1 de la [LRJS](#), que establece la necesidad de agotamiento previo de la vía administrativa en la demanda frente al Estado, comunidades autónomas, entidades locales o entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de las mismas, «cuando proceda...». Pero, ¿cuándo procede? Pues solamente cuando aquellas actúen a través de un procedimiento administrativo, en el ámbito del Derecho administrativo y en ejercicio de las potestades que tengan atribuidas por la ley, fundamentalmente los supuestos contemplados en el artículo 2 letras n), ñ) y s), así como en los precitados artículos 148 y 151 de la [LRJS](#).

En relación con esta opción, esto es, que la supresión de la reclamación previa conlleva el que pueda ejercitarse la acción laboral en vía judicial social directamente, sin necesidad de trámite o requisito previo alguno, tal interpretación nos hace enlazar con el razonamiento anteriormente realizado de la diferenciación entre actos administrativos y actos de la Administración. El agotamiento de la vía administrativa solo procede en presencia de actos administrativos, dictados de acuerdo con el procedimiento *ad hoc* por las Administraciones públicas en ejercicio de sus competencias legales.

De esta forma, siendo el propósito declarado de la modificación normativa supresora de la reclamación previa «la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos», tal voluntad nos conduciría, de una parte, a entender que el agotamiento de la vía administrativa previa ha de darse «cuando proceda», esto es, en desarrollo de la normativa administrativa que sea de aplicación a la Administración actuante en su calidad de tal, no de empresario, como sería en este supuesto estudiado, pues estaría ejecutando actos de la Administración que no administrativos. Y además, a profundizar en la interpretación sistemática y teleológica del título V de la [LRJS](#), de acuerdo con el artículo 3 del [CC](#), para concluir, de otra parte, que tampoco sería de aplicación la regla es-

tablecida en el artículo 63 de la LRJS de requerirse la conciliación o mediación previas, puesto que las normas aplicables a las Administraciones públicas se contemplan en el capítulo segundo del precitado título V de la LRJS que, al establecer un requisito previo *ad hoc* para demandar a las Administraciones públicas, mantiene la reclamación previa para los temas de prestaciones de seguridad social (art. 71) y restringe el agotamiento de la vía administrativa a los supuestos referidos («cuando proceda»), con lo que «libera» de presupuestos procesales al resto de acciones ejercitadas frente a las Administraciones públicas en las que estas no actúen en el desempeño de las potestades conferidas sino como una Administración-empresario.

En este sentido se pronuncia MERCADER UGUINA²³, y así entiende que la modificación legislativa operada por la Ley 39/2015 conlleva el ejercicio de la acción laboral sin necesidad de cumplir ningún otro requisito previo puesto que el agotamiento de la vía administrativa solo es aplicable a los actos administrativos, pero no a la actuación de la Administración como empleador.

Esta conclusión no deja de resultar paradójica pues parece que la reforma legislativa llevada a cabo por la Ley 39/2015, al suprimir la reclamación y mediación previas a la vía judicial social, compele al trabajador de una Administración pública a demandar directamente a esta y, por tanto, a obviar la posibilidad de un reconocimiento en vía administrativa a la petición de aquel, que anteriormente podría verse satisfecha por una resolución estimatoria de la reclamación previa, para convertir en un trámite ¿inútil? la presentación a la Administración pública de la solicitud de reclamación o reconocimiento de derechos pretendida por el trabajador antes de demandar. Y ello con dos consecuencias accesorias, quizá no suficientemente valoradas por el legislador: la primera, el causar más gastos tanto al trabajador como en su caso a la Administración pública para defender en vía judicial sus posiciones, y la segunda, llevar de forma directa trabajo a los juzgados de lo social que no están precisamente huérfanos de actividad.

¿Qué está sucediendo en la práctica ante las dudas planteadas para el ejercicio de acciones laborales frente a Administraciones públicas? En la experiencia que tenemos, referida fundamentalmente a Administraciones locales, se está optando, bien por presentar una solicitud escrita a la Administración de que se trate para acompañar al escrito de demanda, pero en la misma fecha de esta; es decir, presentar solicitud ante el registro pertinente y acompañar la copia del mismo a la demanda. O bien por intentar la vía de la conciliación previa e intentada esta sin efecto o celebrada sin avenencia, demandar a la Administración local adjuntando la copia del acta de conciliación que refleja el resultado de aquella. Pero de ese modo, la Administración no tiene tiempo material de resolver la primera (aunque sí puede y debiera hacerlo antes de la celebración del juicio) ni tampoco de acudir al acto conciliatorio con una posible propuesta de acuerdo o transacción, cuyo estudio y formulación no tendría, ordinariamente, el marco adecuado en el acto conciliatorio²⁴.

²³ MERCADER UGUINA, J. R.: *Los procedimientos administrativos...*, *op. cit.*, pág. 316.

²⁴ Los supuestos de responsabilidad penal de alcaldes vienen a empujar a estos a no adoptar decisiones sino a esperar a que el juez se pronuncie acerca de la reclamación formulada de forma que, en todo caso, estaría cumpliendo un mandato judicial.

Dicho esto, no resistimos la tentación de apuntar que, al menos desde la perspectiva del ejercicio de una reclamación por parte de un trabajador de una Administración pública, puede ser conveniente –y más lógico también– presentar una solicitud o petición escrita ante aquella en reclamación de sus pretendidos derechos, antes de demandar directamente ante la jurisdicción social, pues pudiera verlos reconocidos por resolución dictada *ad hoc*. Tal solicitud no le vincula a continuar un procedimiento administrativo previo ya que no existe la obligación de agotar la vía administrativa, de forma que, transcurrido un plazo prudencial de esperar de la contestación sin obtenerla (¿un mes?)²⁵, puede presentar la demanda con la convicción de ejercitar de buena fe su acción en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 75.4 de la LRJS. Pero ello, sin perjuicio, además, de poder optar el trabajador peticionario por someterse «voluntariamente» a las reglas del procedimiento administrativo, de forma que de acuerdo con lo expuesto en el apartado 1.2.1, esperase tres meses para entender desestimada su petición, formular recurso de alzada o reposición y frente a su resolución expresa o tácita, tras transcurrir otro mes más, iniciar la demanda judicial social.

No obstante lo dicho, es preciso considerar en paralelo el juego de la prescripción y sobre todo de la caducidad de las acciones en el sentido que a continuación se indica. Por lo que se refiere a la primera, la prescripción de acciones, como quiera que el plazo de prescripción de las acciones derivadas del contrato de trabajo es de un año, de acuerdo con el artículo 59.1 del TRET/2015, aun cuando el demandante hubiese presentado la «innecesaria» solicitud a la Administración pública de que se trate, sin contestación por parte de esta, podría perfectamente reiniciar su petición, antes del transcurso del año, accionando directamente ante la jurisdicción social, pues existe margen temporal sobrado para ello. En este caso, al situarse en el peor de los escenarios para el solicitante, esto es, al entender que la mera presentación de la «petición» no interrumpe la prescripción, aunque de acuerdo con el artículo 1.973 del CC se habría producido tal hecho mediante la reclamación extrajudicial que supondría el ejercicio de un pretendido derecho por el solicitante al registrar su reclamación o súplica a la Administración pública de que se trate.

De otra parte, presentada la petición ante la Administración pública, el actor podría igualmente acogerse a la posibilidad apuntada en el punto 1.2.1 de agotar la vía administrativa en el expediente por él iniciado. Y siempre, es decir, en uno u otro caso, teniendo en cuenta que el artículo 21 de la Ley 39/2015 establece la obligación de resolver expresamente en todos los procedimientos cualquiera que sea la forma de su iniciación, de forma que tal deber persiste a pesar de que el artículo 24 de la misma norma regula el silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, en virtud de cuyo número 2, la desestimación por silencio tiene «los solos efectos de permitir a los interesados la interposición de recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente», pero manteniéndose siempre la obligación de dictado de resolución expresa por parte de la Administración pública, que puede ser requerida para ello por el interesado.

²⁵ ¿No es esto, al fin y al cabo, la suprimida reclamación previa?

No sucede lo mismo en el caso de la acción por despido, sometida al instituto de la caducidad por la legislación laboral, cuyo plazo de caducidad está limitado a los 20 días hábiles regulados en los [artículos 59.3 del TRET/2015](#) y 69.3 de la [LRJS](#), por lo que en este supuesto, cabrían dos formas de actuación por parte del reclamante:

- La primera, presentada la solicitud ante la Administración pública, esperar su respuesta antes de agotar el plazo de caducidad de 20 días hábiles para contar con suficiente tiempo con el objeto de formular la demanda en vía judicial sin agotar ese plazo.
- La segunda, acogerse al procedimiento administrativo ordinario, de forma que se aguardaría al pronunciamiento expreso de la Administración y, caso de no producirse en el plazo de tres meses la contestación expresa, entender desestimada la petición por obra del silencio administrativo negativo, agotar la vía administrativa con recurso de alzada o reposición en su caso, como indicábamos en el apartado 1.2.1 y entonces demandar, pero siempre teniendo en cuenta que los sucesivos periodos temporales a computar en el ejercicio de la acción por el actor no superasen los 20 días hábiles desde la producción efectiva del despido.

Así, la decisión a adoptar en una actuación frente a una Administración pública en un caso de despido parece mucho más inclinada al ejercicio directo de la acción judicial considerando el plazo de caducidad de 20 días hábiles, y no correr el riesgo de «complicar» tal desempeño ofreciendo a aquella la posibilidad de contestar a una petición voluntariamente presentada sin la seguridad de que la contestación se va a producir, con lo que se añade una carga más al actor cual sería la de tener muy presente el funcionamiento de la institución de la caducidad como posible excepción perentoria ante el subsiguiente ejercicio judicial de la acción de despido.

III. CONCLUSIONES

Del análisis que hemos realizado de las distintas opciones existentes tras la supresión de la reclamación previa en los procesos judiciales seguidos ante la jurisdicción social, con la excepción de los relativos a temas prestacionales de Seguridad social, hemos de concluir:

- Primero. La supresión de la reclamación previa a la vía judicial laboral llevada a cabo por la disposición final tercera de la [Ley 36/2011](#) tiene la idea de eliminar cargas a los que han de pleitear frente a las Administraciones públicas en el ámbito de las reclamaciones de carácter social, como lo expresa la exposición de motivos de la indicada ley.
- Segundo. Tal intención es digna de alabanza, pero lo cierto es que el instrumento empleado tiene más de complicación administrativa que de sencillez laboral, al

menos hasta que la práctica judicial establezca su correcta exégesis, pues ha ocasionado dudas en su interpretación que no deberían haberse producido con una redacción legal sencilla y clarificadora.

- Tercero. Se precisará el agotamiento de la vía administrativa previa solamente en aquellos supuestos en los que la Administración pública actúa en ejercicio de las potestades administrativas que le corresponden, esto es, en los casos de reclamación de salarios de tramitación al Estado (art. 117 LRJS), impugnación de actos administrativos en materia laboral y de seguridad Social excluidos los prestacionales (art. 151 LRJS) e impugnaciones de resoluciones administrativas que denieguen el depósito de estatutos de sindicatos y asociaciones empresariales o su modificación (arts. 167 y 176 LRJS).
- Cuarto. A pesar de las dudas expuestas, hemos de inferir que la supresión de la reclamación administrativa previa conlleva la posibilidad del ejercicio judicial directo de las acciones laborales frente a las Administraciones públicas; por tanto, la interposición de una demanda frente a una Administración pública no requerirá el intento de conciliación previa (o mediación).
- Quinto. La eliminación de la reclamación previa no empece la presentación de una petición o solicitud ante la Administración pública por parte del trabajador reclamante que dé lugar no solo a su conocimiento sino también a la posibilidad de su estimación por resolución de la propia Administración pública de que se trate, en ejercicio de buena fe de los derechos reclamados, pero sin que ello conlleve la necesidad de agotar el procedimiento administrativo para demandar en vía judicial.
- Sexto. Sería deseable una reforma normativa *ad hoc* que modificara correctamente el contenido de los artículos 63, 64, 69 y 70 de la LRJS en aras de una seguridad jurídica en la aplicación práctica de las intenciones del legislador respecto de la supresión de la reclamación previa, no descartándose incluso una posible reintroducción de la misma bajo la premisa de un buen aprovechamiento de su resolución por las Administraciones públicas y la fijación de un plazo corto para el silencio administrativo derivado de la inacción de aquellas.

Bibliografía

- BOQUERA OLIVER, J. M. [1965]: «[Administración pública y transacción](#)», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 141.
- CABERO ROMÁN, E. [2015]: «La reclamación administrativa previa a la vía judicial social tras la promulgación de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común», *Trabajo y Derecho*, núm. 11.
- FALGUERA BARÓ, M. A. [2016]: «La ley 39/2015 o la invasión colonialista del iuslaboralismo por el Derecho Administrativo», *Iuslabor*, núm. 2.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. [1977]: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas.
- GARCÍA DE PAREDES, M. L. [2006]: «Comentario al artículo 71 L.P.L.», en De la Villa Gil, L. E. (dir.), *Ley de Procedimiento Laboral. Comentada y con jurisprudencia*, Madrid: La Ley.
- GARCÍA GIMÉNEZ, M.: «[¿La reclamación administrativa previa desaparece o solo se "transforma"?](#)», *RTSS. CEF*, núm. 405.
- MERCADER UGUINA, J. R. [2017]: *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Aranzadi.
- MONTERO AROCA, J. [1979]: *El proceso laboral*, Barcelona: Bosch.
- PRECIADO DOMÈNECH, C. H. [2016]: *La contratación temporal tras las SSTJUE de 14 de setiembre de 2016. Los casos de Diego Porras, Pérez López y Martínez Andrés*, Bomarzo
- [2016]: «La supresión de la reclamación previa laboral por la Ley 39/15, de 1 de octubre, y su impacto en el proceso laboral», *Información Laboral*, núm. 10.
- QUINTANA DAIMIEL, A. [2015]: «Análisis preliminar de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Actualidad Administrativa*, núm. 11.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. [1975]: «[Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa](#)», *Revista de Administración Pública*, mayo/agosto.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0