

# LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA A LA VÍA JUDICIAL

**IRENE BAJO GARCÍA**

*Profesora Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Alicante*

## **Extracto:**

LA reclamación administrativa previa constituye un privilegio que se concede a la Administración en sus relaciones de derecho privado. La cuestión controvertida no llega a conocimiento de los órganos jurisdiccionales debido a que la Administración resuelve aceptar en todo o en parte la petición del administrado, a satisfacción de este último y en cumplimiento de la legalidad aplicable. En la medida en que se trata de un requisito preprocesal que limita o, cuando menos, retrasa el acceso de los ciudadanos a la jurisdicción, su constitucionalidad ha de venir ponderada por una interpretación judicial de su omisión que ha de guiarse por el principio *pro actione*; y, al mismo tiempo, la correcta identificación de los entes que, efectivamente, merecen tal tratamiento, resulta imprescindible. Los efectos de la presentación de la reclamación previa son los de interrupción de la prescripción y suspensión de la caducidad, si bien únicamente si la reclamación era exigible y la demanda judicial se presenta en plazo. La resolución que resuelva el expediente administrativo dejará expedita la vía judicial, tanto si es desestimatoria como si contempla una estimación parcial. En cualquier caso, se prohíbe la introducción de variaciones sustanciales en el proceso respecto de lo sostenido en la resolución administrativa. En caso de silencio administrativo, se prohíbe que la Administración funde su oposición a la demanda en hechos distintos a los aducidos en el expediente administrativo, al objeto de preservar la igualdad entre las partes y el principio de congruencia.

**Palabras clave:** conflicto, solución extrajudicial, privilegios de la Administración, requisito preprocesal y vía administrativa.

# ADMINISTRATIVE COMPLAINT PRIOR TO LEGAL PROCEEDINGS

**IRENE BAJO GARCÍA**

*Profesora Doctora de Derecho del  
Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Alicante*

## **Abstract:**

**T**HE prior administrative complaint is a privilege granted to the Administration in private law relations. The contentious issue is not brought to the attention of the courts as the Administration has taken the decision to accept, either in whole or in part, the request made by the interested party, to the satisfaction of the latter and in compliance with the law. Given that it is a preliminary requirement which limits or, at least, delays the access of citizens to legal proceedings, its constitutionality must be reflected in a judicial interpretation of its omission guided by the principle of *pro actione*; and at the same time, the correct identification of the entities that deserve such treatment is essential. Filing the prior complaint has the effect of interrupting the limitation and suspension of expiry, but only if the claim was due and the legal action is filed within the correct period. The decision taken on the administrative enquiry, whether it be dismissed or partially allowed, will leave the way open for legal proceedings. In any case, the introduction of substantial variations in the process with regards to the contents of the administrative decision is prohibited. In the case of administrative silence, the Administration is prohibited from indicating the grounds for its opposition to the request based on facts other than those cited in the administrative enquiry, in order to maintain equality between the parties and the principle of consistency.

**Keywords:** conflict, out-of-court dispute settlement, Administration privileges, preliminary requirements and administrative remedies.

# Sumario

1. Concepto y funciones.
2. Carácter obligatorio de la reclamación administrativa previa.
  - 2.1. Constitucionalidad.
  - 2.2. La omisión de la reclamación administrativa previa.
  - 2.3. Excepciones a la obligatoriedad de la reclamación administrativa previa.
3. Ámbito subjetivo de la reclamación administrativa previa.
  - 3.1. Entes frente a los que procede.
  - 3.2. Legitimados para la interposición.
4. Presentación de la reclamación administrativa previa.
  - 4.1. Lugar, tiempo y forma.
  - 4.2. Efectos derivados de la presentación.
5. Desarrollo del procedimiento.
6. Terminación del procedimiento.
  - 6.1. Estimación de la pretensión del solicitante.
  - 6.2. Desestimación de la pretensión.

Bibliografía.

## 1. CONCEPTO Y FUNCIONES

Cuando se pretende demandar al Estado, las comunidades autónomas, las entidades Locales o cualquier organismo dependiente de estos organismos, la Ley de Procedimiento Laboral (LPL) impone el requisito previo de la reclamación en vía administrativa.

La reclamación previa a la vía judicial acompaña al acto de conciliación previo en el capítulo que la norma procesal laboral dedica a la evitación del proceso, por lo que pudiera concluirse que ambos actos resultan equivalentes en sus respectivos ámbitos, el primero cuando la entidad frente a la que se pretende demandar es un sujeto de derecho público de los contemplados en el artículo 69 de la LPL, y, la conciliación, cuando la controversia se produce entre sujetos de derecho privado.

Y, ciertamente, conciliación y reclamación previa son, ambos, actos previos al proceso que, de concluir en un sentido positivo, poseen la virtualidad de evitarlo. No obstante, y sin negar esta coincidencia en sus efectos, las diferencias entre ambos son notables en cuanto a la función o finalidad perseguida por cada uno de ellos y, también, respecto al instrumento empleado para alcanzar dicha finalidad.

Así, en el caso de la conciliación el proceso se evita cuando las partes alcanzan un acuerdo en conciliación que pone fin a la controversia entre ambas. En el caso de la reclamación, la cuestión controvertida no llega a conocimiento de los órganos jurisdiccionales debido a que la Administración, en el trámite previo y obligatorio de la reclamación, resuelve aceptar en todo o en parte la petición del administrado, a satisfacción de este último y en cumplimiento de la legalidad aplicable. En otras palabras, la conciliación resuelve la controversia a través de la autocomposición, mientras que, en la reclamación previa, es la propia Administración quien evita que el conflicto alcance la vía judicial, bien revisando sus propios actos o, si no hubiera habido acto previo, admitiendo la pretensión del administrado, pero sin que en la resolución del conflicto medie la avenencia de las partes en relación con lo pretendido.

La finalidad de la conciliación, pues, consiste en propiciar una solución autocompositiva del conflicto, mientras que la reclamación previa constituye un privilegio que se concede a la Administración en sus relaciones de derecho privado, la cual le permite tener conocimiento del contenido y fundamento de la pretensión formulada frente a ella, dándole ocasión de resolver ella misma el litigio conforme a derecho (GOÑI SEIN, pág. 455). Y, junto a esta finalidad, la reclamación previa también cumple el objetivo de permitir a la Administración una preparación adecuada de su posible oposición a las pretensiones del administrado.

Como se ha mencionado anteriormente, la pretensión del reclamante puede tener su origen en una actuación previa de la Administración que el administrado considera inadecuada o perjudicial para sus intereses legítimos, en cuyo caso la reclamación previa propicia una revisión por parte de la Administración de sus propios actos que evita o resuelve la controversia sin necesidad de acudir a los órganos judiciales, o bien puede que la reclamación se plantee sin previa actuación de la administración, constituyéndose, de esta manera, en el primer acto o trámite de un expediente Administrativo por él inaugurado. En el primer caso, «la reclamación previa asume el papel de recurso en vía administrativa contra el primer acto administrativo, expreso o por silencio, y viene a sustituir generalmente a los recursos típicos del derecho administrativo» (FRANCIS LEFEBVRE, pág. 329, quien denomina a las reclamaciones planteadas sin existencia de acto administrativo previo como *reclamaciones exentas*), mientras que, en el segundo caso, será la reclamación del interesado la que haya provocado la existencia de una actuación administrativa, expresa o presunta, pero en cualquier caso requisito previo ineludible para acudir al proceso judicial en reclamación de sus derechos. En ambos casos, pues, la reclamación previa agota o da término a la vía administrativa.

## 2. CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA

Desde la perspectiva del proceso laboral debe indicarse que, si bien la reclamación previa carece de naturaleza procesal –el proceso requiere de la dualidad juez-partes, faltando este requisito en la vía administrativa previa, en la que la Administración resuelve siendo parte– ello no impide que produzca efectos en el ulterior proceso. Se trata, pues, de un requisito preprocesal que, en opinión de la doctrina, se configura como un impedimento procesal, de manera que su incumplimiento puede ser invocado por la Administración como excepción dilatoria (DE NIEVES, pág. 49).

Como señala la doctrina, «existe una pluralidad de pretensiones que pueden ser ejercitadas frente a las Administraciones públicas ante el orden social; genéricamente, la impugnación de la actuación de la Administración pública en el ámbito laboral, en cuanto esta actúa como empresario y, además, (...) la impugnación de ciertos actos administrativos sujetos a derecho administrativo en materia laboral –como excepción, prevista en el artículo 3.2 de la LPL, a la regla general de que el conocimiento de tales actos compete a la jurisdicción contencioso-administrativa–» (DE NIEVES, pág. 51).

La LPL no lleva a cabo una enumeración de supuestos, materias o actos de la Administración relativos a la materia laboral frente a los que resulte obligatorio interponer reclamación administrativa previa, por lo que, a sensu contrario, debe interpretarse que serán todos ellos, a excepción de los procesos que, expresamente, se relacionan en el artículo 70 de la LPL como exceptuados de este requisito.

### 2.1. Constitucionalidad

La reclamación administrativa previa limita o, cuando menos, dificulta el acceso de los ciudadanos a la jurisdicción, derecho reconocido en el artículo 24 del texto constitucional. De hecho, el Tribu-

nal Constitucional, en varios pronunciamientos, ha declarado que la reclamación administrativa previa, en la medida que obligatoria, constituye una mayor dificultad para el acceso a la vía judicial (*vid.*, entre otras, **STC 21/1986, de 14 de febrero**, y **STC 355/1993**). Sin embargo, ello no ha impedido que, en esos mismos pronunciamientos, el Alto Tribunal haya considerado que, dicho requisito, no resulta contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, sino, más bien al contrario, proporcionado, si se tienen en cuenta las especiales funciones que la propia Constitución encomienda a la Administración pública, correspondiendo a la ley la fijación de las condiciones que hagan posible el cumplimiento de tales tareas, obedeciendo a razonables finalidades de protección de otros bienes o intereses constitucionales, así como su carácter de órgano dotado de competencia y potestad suficiente para decidir respecto a la conformidad o no a derecho de la pretensión del interesado. Por ello, el establecimiento de ciertos requisitos para el acceso a la jurisdicción se considera no solo razonable, sino incluso beneficioso para el desenvolvimiento de los mecanismos jurisdiccionales en su conjunto (**STC 60/1989**).

## 2.2. La omisión de la reclamación administrativa previa

Al igual que sucede en el caso de la conciliación previa, la constitucionalidad del requisito de la reclamación administrativa previa viene ponderada por una interpretación judicial de su omisión que ha de guiarse por el principio *pro actione*.

Cabe interpretar la reclamación previa como un requisito para la admisión de la demanda y, desde esta perspectiva, se equipararía al intento de conciliación previa, aplicando el mismo régimen en cuanto a los efectos de su omisión –tanto si la omisión consiste en la falta de acompañamiento a la demanda de resolución denegatoria o documento acreditativo de la presentación de la reclamación, como si la omisión consiste en la falta de reclamación, propiamente dicha– que contempla el artículo 81.1 de la LPL; esto es, admisión provisional de la demanda, requerimiento al demandante para subsanar y, en caso contrario, archivo de la demanda. Como señala la **STC 12/2003, de 28 de enero**, el órgano judicial tiene el deber legal de posibilitar la subsanación incluso aun cuando la demanda no hubiera sido precedida de la reclamación administrativa previa. Además, puede observarse en la jurisprudencia una tendencia a negar la nulidad de la sentencia incluso si la reclamación previa no llega a subsanarse más que por el transcurso del tiempo. Como indica la **STSJ de Castilla-La Mancha, de 31 de julio de 2006**, en un supuesto en el que desde la interposición de la demanda hasta el acto del juicio mediaron más de dos años y medio, plazo que permitió a la administración arbitrar convenientemente su defensa: «el éxito del motivo de nulidad amparado en el artículo 191 a) de la LPL exige la infracción de una norma procesal de carácter relevante que ha de ser concretamente citada e identificada, así como que esta infracción no sea imputable a la parte que la alega y que se haya formulado protesta en tiempo y forma pidiendo la subsanación de la falta y, por lo que aquí nos interesa, que además cause a la parte una indefensión material y no meramente formal, sin que en el presente caso resulte que el defecto procesal apuntado cause efectiva indefensión a la recurrente. En este sentido el **Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de marzo de 1997** ya indicaba la flexibilidad que ha de presidir la exigencia del requisito de la reclamación previa, pues, pese a ser necesario con carácter general plantear ante la Administración la reclamación previa al ejercicio de acciones judiciales, no debe comportar un excesivo rigor formal en la exigencia de sus específicos requisitos siempre que efectivamente su irregularidad o ausencia no haya producido indefensión. En este sen-

tido, por la jurisprudencia constitucional se ha afirmado que se trata de un requisito procesal encuadrable entre los que son subsanables a instancia del órgano judicial y que es, además, subsanable por el transcurso del tiempo (...) siendo por ello irrazonable conceder a la Administración, para que se pronuncie sobre la reclamación planteada, un tiempo que ya tuvo, y que utilizó con su silencio, para pronunciarse en sentido negativo, como así confirmó en el momento del juicio al oponerse a la demanda (entre otras, SSTC 120/1993, 122/1993 y 144/1993)».

### 2.3. Excepciones a la obligatoriedad de la reclamación administrativa previa

Con frecuencia, cuando un trámite se impone como obligatorio con carácter general, dicha imposición lleva consigo la previsión de una serie de supuestos en los que esta regla general no es aplicable. Así ocurre con la obligación de interponer reclamación administrativa previa, respecto de la cual, la LPL, después de establecer su carácter obligatorio en el artículo 69, enumera en el siguiente precepto toda una serie de procesos en los que queda exceptuado este requisito.

Destaca, en primer lugar, el hecho de que el listado del artículo 70 de la LPL presente un evidente paralelismo con el reflejado en el artículo 64.1 de la LPL en relación con las excepciones a la obligación del intento de conciliación previa. Paralelismo que se mantiene tras la reforma de la LPL por la Ley 13/2009, y que, entiendo, es el producto de la existencia de una misma causa para la excepción en uno y otro caso. De tal manera que tan solo cabe apreciar tres aspectos en los que ambos preceptos se distancian, si, lógicamente, no se tiene en cuenta la referencia inicial del artículo 64.1 de la LPL a los procesos que exijan reclamación administrativa previa, y ello por razones obvias. Se trata, por orden de enumeración, de las referencias contenidas en el artículo 70 y no en el 64.1 a los procesos de conflicto colectivo, a los procesos de tutela de la libertad sindical y a las reclamaciones contra el Fondo de Garantía Salarial. En el análisis individualizado de cada supuesto habrá ocasión de responder a la causa de las diferencias apreciadas.

Comienza el artículo 70 de la LPL haciendo alusión a la excepción de los procesos relativos al disfrute de vacaciones. Como es sabido, el procedimiento para la fijación de la fecha de vacaciones se rige por las reglas previstas en los artículos 125 y 126 de la LPL, entre las cuales se establece el carácter urgente y la tramitación preferente del procedimiento. Sin duda, ese carácter urgente y preferente es la causa de la excepción.

A continuación, se citan los procesos relativos a materia electoral. El proceso en materia electoral abarca tanto las impugnaciones de laudos arbitrales dictados tras la tramitación del procedimiento arbitral previsto en el artículo 76 de la LPL, como la impugnación de la resolución administrativa denegando el registro (art. 133 y ss. LPL). Se argumenta, para fundamentar la excepción, y al igual que sucede en el caso de las vacaciones, necesidades de urgencia. Por el contrario, la proclamación de resultados electorales y la modificación de actas electorales o certificados de representatividad son actos realizados en aplicación de normas de contenido social que no se tramitan según los preceptos que regulan el proceso electoral de los artículos 127 y siguientes de la LPL, sino que deben sustanciarse por el procedimiento ordinario, que no excluye la reclamación previa (**STSJ de Navarra, de 29 de julio de 1997**).

Los procesos relativos a movilidad geográfica y modificación sustancial han sido incorporados al listado de excepciones a la obligatoriedad de la reclamación administrativa previa en virtud de la Ley 13/2009, en consonancia con la reclamación generalizada en este sentido presente entre la doctrina (por todos, GARCÍA-PERROTE, quien considera llamativo que no se excluyeran –antes de la Ley 13/2009, lógicamente– estos supuestos).

Lo mismo cabe decir respecto a los procesos relativos a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral del artículo 138 bis de la LPL, cuya falta de incorporación al listado de excepciones debe considerarse un descuido del legislador felizmente corregido en virtud de la Ley 13/2009.

Por lo que se refiere a los procesos iniciados de oficio, cabe recordar que la tramitación del procedimiento requiere de la iniciativa de la Administración, aunque no necesariamente de la misma Administración que resuelve.

A continuación, el artículo 70.1 de la LPL se refiere a los procesos de conflicto colectivo. En este caso, se trata de una excepción que no aparece mencionada en el listado del artículo 64.1 de la LPL respecto a la conciliación previa. Más bien al contrario, el artículo 154.1 de la LPL somete al requisito del intento de conciliación todo proceso de conflicto colectivo, sin hacer distinciones respecto a la naturaleza privada o pública del que pudiera llegar a ser demandado. Evidentemente, la causa de la excepción de la obligación de reclamación previa está en la obligación de la conciliación; lo que cabe preguntarse es el porqué de esta preferencia por la conciliación frente a la reclamación, a lo que la doctrina responde considerando que «por la naturaleza de las pretensiones ventiladas en tales procesos, (su) resolución extrajudicial se acomoda más a fórmulas negociadoras (...)» (DE NIEVES, pág. 89, con mención a un sector para el que, nuevamente, es el carácter urgente y preferente del proceso la causa. Pero, en mi opinión, si así fuera, también se hallaría exento del requisito de la conciliación previa). Rechaza la necesidad de reclamación previa ante planteamiento de conflicto colectivo la **STSJ de Extremadura de 12 de mayo de 2005**.

En relación con la impugnación de convenios colectivos, la excepción se justifica debido a que, en estos procesos, el objeto es el confrontar si un convenio colectivo conculca o no la legalidad o afecta o no a intereses de terceros, y esa, como bien indica GARCÍA-PERROTE, pág. 546, es una competencia típicamente judicial y no administrativa. Como indica la **STSJ de Extremadura de 29 de marzo de 2007**, «tal y como nos enseña la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1999, no es menos cierto que el artículo 155.2 de la LPL establece, sin nombrarlo, una especie de excepción a la necesidad del acto conciliatorio en el proceso de conflicto colectivo, al perpetuar que «a la demanda debe acompañarse certificación de haberse intentado la conciliación previa o alegación de no ser necesaria esta». Parece razonable incluir bajo esta salvedad de no exigencia de la conciliación, aquellos supuestos en que la parte demandada sea un ente público –a los que, por regla general, les está prohibida la transacción, fuera del seno de la propia Administración, por lo que el acto de conciliación pierde todo sentido y finalidad–, en cuyo supuesto el requisito preprocesal de carácter obligatorio sería la reclamación previa. Ahora bien, tampoco procedería en el caso concreto tal reclamación, ya que el artículo 70 de la LPL dispensa de este trámite a los procesos de conflicto colectivo».

Respecto a los procesos de impugnación de estatutos de los sindicatos o de su modificación, recordar que la exclusión hace referencia tanto a la impugnación de la resolución administrativa que

deniega el depósito de los estatutos, sea el inicial (art. 165 LPL) o su modificación (art. 171 LPL), como a la impugnación de los estatutos en sí por parte del Ministerio fiscal o de quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo y soliciten la declaración judicial de no ser conformes a derecho los estatutos depositados (art. 171 LPL).

Por lo que se refiere a los procesos de tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales, ha de recordarse que, con anterioridad a la Ley 13/2009, la referencia era, exclusivamente, a la libertad sindical, lo cual no impedía que, unánimemente, se considerara extensible a la totalidad de los procesos de tutela de derechos fundamentales. Así puede verse en la **STS de 13 de junio de 1994**, la **STSJ de Andalucía, Málaga, de 29 de julio de 1995** o en la **STSJ de Galicia de 20 de marzo de 1998**, de acuerdo con la cual «la extensión de la protección del proceso de tutela a todos los derechos fundamentales, y no solo a los de libertad sindical, se ha consolidado (...) con la única y primera condición de que el derecho se haya conculcado en el ámbito de la relación laboral que determina la competencia de la jurisdicción social». Tras la entrada en vigor de la mencionada ley, y la modificación que la misma ha procurado en el nombre del capítulo XI del título II del libro II de la LPL, que ha pasado a denominarse *De la tutela de los derechos fundamentales*, el cambio en el artículo 70.1 de la LPL era más que razonable. En todo caso, sorprende que el legislador haya mantenido la mención expresa a la libertad sindical en este precepto, cosa que no ha ocurrido en el caso de su homónimo en materia de conciliación (art. 64.1 LPL). Sea como fuere, se mantiene la discusión doctrinal respecto a la inclusión en el supuesto de la modalidad procesal de despido cuando se alega vulneración de un derecho fundamental (a favor de la inclusión, si bien reconociendo que la jurisprudencia constitucional no es nítida al respecto, GARCÍA-PERROTE, pág. 547; en contra, FRANCIS LEFEBVRE, pág. 336).

En último lugar, el precepto hace referencia a las reclamaciones contra el Fondo de Garantía Salarial, exclusión del todo lógica si se tiene en cuenta que, para dichas reclamaciones, ya debe seguirse el procedimiento administrativo contemplado en el Real Decreto 505/1985, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.

Finalmente, el artículo 70 de la LPL incorpora un segundo epígrafe en el que, de manera separada al listado anterior, se hace referencia al ejercicio de las acciones laborales derivadas de los derechos establecidos en la Ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género. La discriminación parece innecesaria, dado que ni en el epígrafe primero ni en este segundo se agrupan los supuestos en función de un criterio lógico, como pudiera ser la causa de la exclusión. En cualquier caso, la incorporación del supuesto al listado debe acogerse positivamente, dado que el ejercicio de derechos laborales en las circunstancias descritas debe encontrar cauces ágiles para la más pronta resolución de los posibles conflictos que genere.

### 3. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA

#### 3.1. Entes frente a los que procede

La reclamación administrativa previa constituye un privilegio para la Administración y, al mismo tiempo, un retraso en el acceso de los administrados a los órganos jurisdiccionales. Por ello,

la delimitación subjetiva del privilegio, esto es, la correcta identificación de los entes que, efectivamente, merecen tal tratamiento, resulta imprescindible.

El artículo 69 de la LPL ofrece un primer listado, de acuerdo con el cual la reclamación en vía administrativa constituye requisito para poder demandar al Estado, comunidades autónomas, entidades locales y organismos autónomos dependientes. Ocurre, no obstante, que dicho criterio permite esclarecer los entes privilegiados desde un punto de vista territorial –incluyendo a todas las Administraciones en las que territorialmente se articula el Estado–, pero no desde un punto de vista material. Y, desde este punto de vista, debe tenerse en cuenta que, dentro de cada una de las Administraciones citadas por el precepto, existe, a su vez, una estructura administrativa jerarquizada, y, junto a ella, entidades de derecho público respecto de las cuales debe resolverse la cuestión relativa a su inclusión, o no, en el conjunto de las privilegiadas con el trámite de la reclamación administrativa previa. Por otra parte, no puede obviarse el hecho de que el artículo 120 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) exige la interposición de reclamación administrativa previa contra cualquier Administración pública.

Sin ánimo de profundizar en los supuestos no conflictivos, resulta conveniente recordar que la estructura de la administración del Estado y de las comunidades autónomas, con peculiaridades que no procede analizar, responde al esquema de una organización central, una organización territorial periférica y una organización especializada, mientras que conforman la Administración local el municipio, la provincia y la isla, junto a otras de constitución voluntaria (para un análisis más detenido de estas estructuras, *vid.*, DE NIEVES, pág. 73 y ss.).

Junto a las anteriores, entran en el concepto de Administración pública, siguiendo el artículo 2 de la LRJPAC, «las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas», esto es, vinculadas o dependientes de la Administración del Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales. Ocurre, sin embargo, que el artículo 69 de la LPL referencia el privilegio, únicamente, a los organismos autónomos dependientes de las tres Administraciones citadas, lo que, en mi opinión, debe interpretarse como una reducción del conjunto de entes que disfrutaban del mismo cuando la cuestión controvertida gira en torno a la materia laboral.

La doctrina, si bien empleando una terminología diversa, parece coincidir en considerar que, si el organismo «perteneció a la esfera del derecho privado» (GOÑI SEIN, pág. 457), «tiene naturaleza de derecho privado» (FRANCIS LEFEBVRE, pág. 333), o «está sometido al derecho privado» (DE NIEVES, pág. 77), no puede ser considerada persona jurídica pública ni, por tanto, ser titular de las prerrogativas reconocidas a la Administración. Sería el caso, sin duda, de las personas jurídicas nacidas de convenios con las Administraciones públicas que adoptan la forma de sociedad mercantil. Quedarían fuera, así mismo, las Administraciones corporativas, ya que, si bien el estado les atribuye el ejercicio de ciertos intereses públicos, su tendencia natural es a la simple organización privada, lo que justifica su exclusión del privilegio.

Si, por el contrario, el ente creado por la Administración pública tiene naturaleza de derecho público y se encuentra sometido al derecho administrativo, merecerá el privilegio de la reclamación administrativa. La duda surge por la existencia de organismos públicos cuya actividad se sujeta al

derecho privado. Para un sector de la doctrina, sin embargo, «no es la naturaleza de la actividad la que determina la exigencia del requisito de la reclamación previa, sino la naturaleza administrativa del ente al que se pretende demandar ante la Jurisdicción social» (DE NIEVES, pág. 77).

Los modos de personificación de la Administración General del Estado son de dos tipos: de derecho público y de derecho privado. Estas últimas son sociedades mercantiles o fundaciones, y, aun cuando sean de capital público no se encuentran sujetas al trámite de la reclamación administrativa previa. Por lo que se refiere a los modos de personificación de derecho privado, cabe distinguir entre organismos autónomos, sometidos a dicha reclamación al regirse por el derecho administrativo, y las entidades públicas empresariales, como es el caso de RENFE, ADIF, FEVE, AENA, etc. que son personas jurídico-públicas que se rigen por el derecho privado –y que, junto a sociedades mercantiles y fundaciones integran el sector público estatal– y no se encuentran incluidas en el concepto de Hacienda Pública, por lo que no les son aplicables los límites para la transacción o el arbitraje y, por todo ello, no estaría justificada la sustitución del trámite de conciliación por el de reclamación administrativa previa (FRANCIS LEFEBVRE, pág. 334). Sin embargo, esa no es la práctica habitual en la jurisprudencia, aunque tampoco aquí puede hablarse de un sentido inequívoco en los pronunciamientos. A favor de la reclamación previa frente a RENFE: **STSJ de Aragón de 18 de septiembre de 2000**; en contra, si bien probablemente por tratarse de un proceso de conflicto colectivo, **STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 11 de junio de 2002**. Respecto al ente Empresa Pública Puertos de Andalucía, exigiendo conciliación y no reclamación previa, **STSJ de Andalucía, de 22 de abril de 2004**. En el caso de la **STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 28 de enero de 2005**, se había producido una sucesión de Administraciones por asunción, por parte de la comunidad autónoma de ciertas competencias, por lo que se exige sendas reclamaciones previas: «estamos ante una acumulación subjetiva de acciones distintas, aunque relacionadas entre sí, contra dos sujetos jurídico-públicos distintos, y, por tanto, desde un punto de vista procesal, la exigencia de tramitación de la reclamación administrativa previa contenida en el artículo 69.1 de la LPL implicaba en este caso la presentación de dos reclamaciones distintas, una ante cada Administración, instando de cada una de ellas el abono de su respectiva deuda» (sentencia comentada por GALDANA PÉREZ MORALES, pág. 49 y ss.).

### 3.2. Legitimados para la interposición

No es esta una cuestión que aborde la LPL, y, tratándose la reclamación previa de documento que inicia o forma parte de un expediente administrativo, habrá que acudir a las normas que regulan la legitimación en materia de actos administrativos. Al respecto, cabe remitirse a los artículos 30 y 31 de la LRJPAC, de acuerdo con los cuales tienen la consideración de interesados en el procedimiento administrativo quienes lo promuevan como titulares de intereses legítimos. Junto a estos, que formarían la categoría de instantes, el artículo 31 de la LRJPAC incluye en el concepto de interesados en el expediente a quienes, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte en el mismo, junto a los cuales el precepto cita a quienes se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva y puedan verse afectados en sus intereses por lo dispuesto en la misma. De acuerdo con GOÑI SEIN, pág. 458, la jurisprudencia admite el principio *pro actione* dentro del ámbito administrativo, equiparándose la legitimación administrativa con la legitimación procesal (**STS de 19 de noviembre de 1993**).

Por otra parte, el artículo 32 de la LRJPAC indica que cualquier interesado con capacidad de obrar podrá actuar por medio de representante, el cual, a su vez, habrá de disponer de capacidad de obrar. La representación habrá de acreditarse por cualquier medio válido en derecho o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. La falta o insuficiencia de acreditación se considera un defecto subsanable en el plazo de 10 días –o superior, a criterio del órgano– que deberá conceder el órgano administrativo.

## 4. PRESENTACIÓN DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA

### 4.1. Lugar, tiempo y forma

Los aspectos formales de la reclamación vuelven a ser ignorados por la LPL. Únicamente, el artículo 69.1 de dicha norma indica que debe reclamarse en vía administrativa «en la forma establecida en las leyes».

Nada más señala el precepto, lo que puede interpretarse como una remisión implícita a las previsiones que, con carácter general, regulan la forma de los actos en los procedimientos administrativos. Así, el artículo 70 de la LRJPAC señala que las solicitudes de iniciación deberán contener, entre otros datos, la firma del solicitante, lo cual implica, necesariamente, la forma escrita. Requisito que no es incompatible con la posibilidad, junto al soporte en papel, de presentación de la reclamación por medios informáticos, electrónicos o telemáticos, que el artículo 3 del Real Decreto 772/1999 contempla, de acuerdo a su vez con lo previsto en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la Administración General del Estado.

Respecto al lugar de presentación, la Ley 30/1992 habilita a los ciudadanos a presentar sus solicitudes en todos los registros de cualesquiera órganos administrativos que pertenezcan a la Administración General del Estado o a alguna de las Administraciones de las comunidades autónomas, con independencia de la Administración pública y del órgano o entidad al que se dirijan. También los registros de las entidades que integran la Administración local pueden servir como lugares de presentación de comunicaciones dirigidas a otra Administración siempre que previamente hayan suscrito un convenio al efecto (art. 38 LRJPAC).

La reclamación debe dirigirse al jefe administrativo o director del establecimiento u organismo en el que el trabajador preste sus servicios (art. 125.1 LRJPAC). No obstante, la doctrina coincide en la desproporción de exigir, en todos los casos, una correcta identificación del jefe o director del organismo, dada la compleja estructura que, en demasiados supuestos, plantea la organización de un ente administrativo, de tal manera que procede entenderlo satisfactoriamente cumplido si se ha podido obtener la finalidad perseguida con la reclamación (BAYLOS, CRUZ y FERNÁNDEZ, pág. 105).

Por otra parte, no existe referencia al plazo para la interposición de la reclamación, ni en las normas laborales ni en las administrativas, por lo que, entiendo, el interesado podrá hacerlo en cualquier momento siempre que sea anterior a aquel en el que se haya superado el plazo de prescripción o caducidad al que, en cada caso, se halle sometida el derecho o la concreta acción que pretenda ejercitar.

## 4.2. Efectos derivados de la presentación

De acuerdo con el artículo 73 de la LPL, y al igual que ocurre en el caso de la conciliación previa, la presentación de la reclamación previa a la vía judicial supone la interrupción de los plazos de prescripción y la suspensión de los de caducidad.

Se otorgan estos efectos a la reclamación previa debido a que esta constituye un presupuesto para la admisión de la demanda y, por tanto, y en tanto se encuentre en tramitación, el demandante no puede acudir a la vía judicial, lo que determina que sea correcto que, durante ese tiempo, se interrumpa el plazo de prescripción o se suspenda el de caducidad que corresponda a la acción (GARCÍA-PERROTE, pág. 569).

El cómputo se reanuda al día siguiente de la notificación de la resolución, si la hubiera, o al día siguiente de haber transcurrido el plazo en que debe entenderse desestimada –un mes, según art. 125.2 LRJPAC–.

Ahora bien, si no se presentara la demanda judicial en el plazo de dos meses denegada la reclamación, o transcurrido un mes sin notificación, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.3 de la LPL, no surtirá efectos la reclamación; lo que significa que tampoco se habrán producido los efectos de interrupción de prescripción o suspensión de caducidad propios de la presentación.

Por otra parte, tampoco surtirá efectos sobre la suspensión de la caducidad la reclamación administrativa que se haya presentado no siendo exigible. Por el contrario, cuando el interesado ha errado en el procedimiento, esto es, cuando solicita acto de conciliación procediendo reclamación previa, una tendencia jurisprudencial admite la interrupción de prescripción y suspensión de caducidad si concurren los requisitos allí mencionados. La **STC 12/2003**, de 28 de enero, declara que, cuando lo que se pone en cuestión es el derecho de acceso a la jurisdicción, debe operar el principio *pro actione*, el cual excluye que determinadas aplicaciones o interpretaciones de los presupuestos procesales eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en derecho sobre la pretensión a él sometida. Concretamente, respecto a los requisitos y formas procesales, dicho principio obliga a una ponderación por los órganos judiciales de los defectos que adviertan en los actos procesales de las partes, guardando la debida proporcionalidad entre el defecto cometido y la sanción que debe acarrear, procurando siempre la subsanación del defecto. En el caso enjuiciado, el tribunal considera que la solicitud de conciliación, que concluyó sin avenencia, cuando procedía reclamación previa, supuso no obstante el cumplimiento material de la finalidad de la reclamación, pues ambos requisitos procesales cumplen, a estos efectos, una misma función (al hilo de la mencionada sentencia, la doctrina reflexiona sobre la desproporción de exigir, en el laberinto cada vez más complejo de las personificaciones públicas y en un plazo de veinte días, que el actor acierte a resolver el enigma de si procede la reclamación previa o la conciliación, y sancionarle si se equivoca con la caducidad –DES-**DENTADO BONETE**, pág. 255–). En el mismo sentido, **STC de 20 de noviembre de 2006** y **STS de 6 de octubre de 2005** (que reitera, en unificación de doctrina, el criterio de la **STS de 28 de junio de 1999**), entre muchas otras. (En relación con el ente RENFE, **STSJ de la Comunidad Valencia de 26 de abril de 2002** y **STSJ de Andalucía, Sevilla, de 12 de abril de 2002**). La **STSJ de Cataluña de 14 de marzo de 2007** resume de manera correcta la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto: para que pueda operar el efecto suspensivo de la caducidad aun presentando papeleta de conciliación

en lugar de reclamación administrativa previa es necesario que se den tres requisitos: «a) que exista una voluntad impugnatoria del trabajador, lo que se produce con la presentación de la papeleta de conciliación antes de la demanda; b) que el empresario tenga conocimiento con anterioridad a la demanda de la existencia de la conciliación y, por tanto, de la pretensión del trabajador; c) que no se haya indicado al que litiga la vía impugnatoria previa oportuna».

Por otra parte, la jurisprudencia sostiene que no toda norma procesal –su infracción– es eficaz para fundar un recurso de casación para la unificación de doctrina, y que, concretamente, la infracción de falta o insuficiencia de reclamación administrativa previa no puede ampararse en el apartado e) del artículo 205 de la LPL, ni en ningún otro apartado de dicha norma (**STS de 15 de junio de 1999**). Sin embargo, «esta doctrina no es de aplicación en el ámbito del recurso de suplicación, puesto que, a diferencia de lo ocurrido con la casación, el vigente artículo 189.1 d) de la LPL permite fundar el recurso en la falta del intento de conciliación previa, de lo que ha de concluirse que dicha falta da lugar a la nulidad de lo actuado, aun cuando, siendo subsanable, el juzgado debiera haber instado su subsanación. Es cierto que la LPL no menciona en su texto la falta de reclamación administrativa previa, pero como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de junio de 1999, la falta de reclamación administrativa previa es asimilable a la omisión del intento de la conciliación previa».

## 5. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

Como ya se ha señalado en otros epígrafes, la reclamación administrativa previa inicia un expediente administrativo, o bien constituye la reacción del administrado ante un acto previo de la Administración, en cuyo caso habrá sido este el que inició el expediente. Sea como fuere, la tramitación de este expediente administrativo no recibe regulación en la LPL, ni tampoco en los preceptos que la LRJPAC dedica a la reclamación previa a la vía judicial laboral (arts. 125 y 126) –a excepción de la especificación del órgano al que dirigir la reclamación, art. 125.1 LRJPAC– por lo que habrá que estar a las normas generales que esta última ley contiene respecto del procedimiento administrativo en sus artículos 68 y ss.

## 6. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La LRJPAC establece dos normas con carácter general que afectan a la actividad de la Administración en un procedimiento administrativo. La primera es la obligación de dictar resolución dentro del plazo que, en cada caso, se establezca al efecto (art. 42.1 LRJPAC). La segunda, reservada para los supuestos en los que el procedimiento se inicia a solicitud del interesado, la de legitimar al interesado a entender estimada dicha solicitud si hubiera vencido el plazo máximo sin que se hubiera producido la notificación de la resolución expresa y obligatoria, esto es, el carácter positivo del silencio (art. 43.1 LRJPAC).

En el caso concreto de las reclamaciones previas a la vía judicial laboral, el plazo para notificar la resolución es de un mes (art. 125.2 LRJPAC), a computar desde la fecha en que la solicitud

tuvo entrada en el registro del órgano competente para su tramitación [art. 42.3 b) LRJPAC], mientras que el silencio administrativo, rompiendo la regla general –lo que le permite el propio art. 43.1 LRJPAC–, tiene efectos negativos sobre la pretensión del interesado.

Si se dictara la resolución, esta habrá de ser motivada, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho [art. 54.1 b)], congruente con lo solicitado por el interesado en la reclamación, y contener, asimismo, indicación de los recursos que procedan contra la misma, el órgano ante el que deban presentarse y los plazos para ello (art. 89 LRJPAC).

Obsérvese que la obligación no se referencia al día en que se dicta la resolución, sino al día en que se notifica al interesado. Al respecto, el artículo 58.1 de la LRJPAC señala que, a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

## 6.1. Estimación de la pretensión del solicitante

La estimación de la pretensión solo puede producirse por pronunciamiento expreso de la Administración, dado el carácter negativo del silencio.

La resolución habrá de cumplir los requisitos señalados anteriormente, y, en caso de que contemple una estimación únicamente parcial de las pretensiones del interesado, deja expedita la vía judicial para reclamar lo no estimado. Puede ocurrir que la Administración dicte resolución una vez transcurrido el plazo de un mes que le concede la LRJPAC para ello. En ese caso, y si la resolución extemporánea fuera estimatoria, cualquiera de las partes podría ponerla en conocimiento del órgano jurisdiccional, que dictaría auto archivando las actuaciones (DE NIEVES, pág. 113).

La notificación de la resolución habrá de practicarse por cualquiera de los medios que permitan tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, así como en el lugar que el interesado haya señalado a tal efecto en la solicitud, intentándose en dos ocasiones en el plazo de tres días. Si no hubiera sido posible practicar la notificación en el domicilio, se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del ayuntamiento (art. 59 LRJPAC).

## 6.2. Desestimación de la pretensión

### 6.2.1. *Carácter expreso o tácito*

La desestimación de las pretensiones del solicitante puede producirse por resolución expresa, en cuyo caso la Administración habría cumplido con su deber de resolver (art. 42.1 LRJPAC), o bien por silencio administrativo, esto es, transcurrido el plazo establecido para resolver el concreto pro-

cedimiento administrativo de que se trate y notificar la resolución. Como ya se ha indicado, dicho plazo es de un mes en el caso de las reclamaciones previas a la vía laboral, cuyo cómputo seguirá las normas establecidas al respecto en el artículo 48.2 de la LRJPAC.

### 6.2.2. *La apertura de la vía judicial*

#### a) Plazo para presentar la demanda

A partir del momento en que se haya practicado la notificación de la desestimación total o parcial de la reclamación previa, si ese fuera el caso, o bien transcurrido un mes desde la presentación de la solicitud sin que la Administración haya notificado resolución, el interesado puede formalizar la demanda ante el órgano judicial competente, demanda que habrá de acompañar de copia de la resolución desestimatoria, o, en caso de no existir, de documento que acredite la presentación de la reclamación.

El plazo para presentar la demanda ante el juzgado está sometido a un triple régimen. Será de dos meses desde la notificación de la resolución desestimatoria, de un mes si no se dictara resolución y, por tanto, a partir del momento en que entra en acción el silencio administrativo negativo, y de tan solo veinte días –o lo que falte de dicho plazo si el cómputo del mismo ya se había iniciado y quedó en suspenso como consecuencia de la presentación de la reclamación administrativa previa–, en el caso específico de las acciones derivadas de despido. [STS de 22 de septiembre de 2006, con cita, a su vez, de la Sentencia de 21 de julio de 1997, de acuerdo con la cual «la oportunidad de la presentación de la reclamación previa está condicionada a la no caducidad de la acción por despido (...), el tiempo anterior y el posterior al de la tramitación de la reclamación previa deben computarse a efectos de la caducidad referida». En el mismo sentido, STSJ de Castilla y León, Burgos, de 7 de mayo de 2009]. En los dos primeros casos el plazo se suspende durante el mes de agosto, mientras que, en el último, los veinte días a computar son hábiles, incluyendo como hábil el ya mencionado mes de agosto.

Podría ocurrir que la Administración dictara una resolución negativa de manera tardía, esto es, superado el plazo de un mes del que dispone el interesado para presentar la demanda. Si ese fuera el caso, y como ya se señaló, dicha resolución no supondría la apertura de un nuevo plazo de dos meses para la presentación de la demanda (así lo indica la STS de 21 de julio de 1997, entre otras).

El incumplimiento del plazo para demandar debe ser alegado y probado por la parte demandada, sin que pueda ser apreciado de oficio por el juez; alegado y probado, impide el conocimiento del asunto (ALONSO y ALONSO, pág. 169). En cualquier caso, y si no se interpusiese la demanda en el plazo anteriormente indicado, habrá de tenerse por no presentada la reclamación administrativa previa, o lo que es lo mismo, se entenderá que no se ha cumplido el requisito preprocesal. Pero ello no es sinónimo de la caducidad de la acción, sino, únicamente, de la caducidad de la instancia (art. 240.2 LEC). Si, de acuerdo con las normas que rijan la prescripción del derecho o la caducidad de la acción de que se trate, queda plazo sustantivo para el ejercicio de la misma, podrá iniciarse de nuevo el procedimiento, habiendo de reiterar la reclamación previa, ya que la anterior, por falta de interposición de la demanda en el plazo establecido, ha perdido sus efectos. Como señala la STS de 24 de febrero de 1998, «si bien

tal caducidad implica la terminación del proceso procediéndose al archivo de las actuaciones, ello no implica la extinción de la acción, la cual podrá de nuevo ejercitarse en el juicio correspondiente y entablándose nueva demanda si no hubiese prescrito con arreglo a derecho». **STS de 14 de julio de 2003**: «mientras el derecho sustantivo permanezca vivo, la acción puede ser de nuevo ejercitada con tan solo reiterar la vía administrativa»; *vid.*, también, **STS de 3 de marzo de 1999**.

También puede ocurrir el fenómeno contrario, esto es, que la demanda se presente con anterioridad a que haya transcurrido el plazo de un mes de silencio administrativo negativo. Al respecto, la LRJPAC es tajante: si se plantea reclamación previa no puede deducirse la misma pretensión ante la jurisdicción hasta que no haya transcurrido el plazo en que deba entenderse desestimada (art. 121.1 LRJPAC). Pese a ello, la jurisprudencia se muestra flexible, de manera que este no será motivo de inadmisión de la demanda, siempre y cuando el mes haya transcurrido el día del acto del juicio o celebración de la vista y la Administración haya tenido la oportunidad de oponerse a la pretensión (**STS de 5 de diciembre de 1988, y 30 de mayo de 1991**). Lo contrario supondría atribuir consecuencias desproporcionadas –y lo es el denegar el acceso a la jurisdicción– al incumplimiento o cumplimiento irregular de los requisitos preprocesales.

Finalmente, podría ocurrir que la resolución administrativa indicara un plazo más amplio para presentar la demanda que el que se deriva de la aplicación de las normas de caducidad de la LPL. En este último supuesto, la jurisprudencia ha considerado que no existe caducidad de la acción si la demanda se presenta dentro del plazo indicado en la resolución administrativa (**STS de 17 de diciembre de 2004**, si bien relativa a recursos: «aunque las indicaciones de las Administraciones sobre las vías de impugnación de sus actos carecen de fuerza vinculante para las partes, no puede considerarse falta de diligencia el seguir las instrucciones contenidas en las notificaciones administrativas, relativas a los recursos procedentes y plazos para interponerlos, pues lo contrario supondría colocar a los ciudadanos en una situación de inseguridad ante las notificaciones administrativas, y vendría a eliminar la garantía que supone para el administrado la regulación legal de los requisitos de esas notificaciones»). En el mismo sentido, **STS de 17 de septiembre de 2009, y STS de 17 de marzo de 2003**).

#### b) Congruencia entre trámite administrativo de reclamación previa y proceso judicial

El artículo 72 de la LPL contiene dos relevantes previsiones en relación con el proceso judicial. En la primera, se prohíbe la introducción de variaciones sustanciales en el proceso respecto de las cuestiones de tiempo, cantidades o conceptos formulados bien en el escrito de reclamación previa bien en la resolución administrativa de contestación a la misma. En la segunda, se penaliza la falta de contestación a la reclamación previa con la imposibilidad de fundar su oposición a la posterior demanda en hechos distintos a los aducidos en el expediente administrativo, si es que lo hubiere –esto es, si la reclamación previa no hubiera sido el primero de los actos de dicho expediente–, con la única salvedad de que se hayan producido con posterioridad. Como indica la doctrina, la tramitación de la reclamación previa, tanto en lo referido a la petición del interesado como a la resolución administrativa que la resuelva, delimita el ámbito material del posterior proceso judicial (MONEREO PÉREZ *et al.*, pág. 152).

En ambos casos, se pretende preservar la igualdad entre las partes del proceso, así como el principio de congruencia. Si la reclamación previa tiene como uno de los objetivos fundamentales que la

Administración tenga conocimiento fidedigno de las pretensiones que se dirigen —o se pudieran dirigir— contra la misma a los efectos no solo de poder resolver la controversia sin necesidad de acudir a la vía jurisdiccional, sino también de permitirle preparar su argumentación ante el previsible proceso, no será posible cumplir con este segundo objetivo si el interesado, en fase judicial, puede introducir variaciones respecto a su escrito de reclamación previa. Pero, si la Administración resuelve, se verá vinculada con la misma intensidad a lo alegado en su resolución a los efectos de oponerse a la demanda. En otras palabras, no se pueden modificar las pretensiones de la parte demandante ni la oposición de la parte demandada; de tal manera que la petición del interesado y la resolución administrativa delimitan el ámbito material del proceso judicial posterior (GARCÍA-PERROTE, pág. 563).

Y, al mismo tiempo, si la Administración, habiendo tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las pretensiones del interesado con carácter previo al proceso no ha empleado la misma, ya no podrá modificar los hechos que haya reconocido como tales en el expediente administrativo, que queda inamovible. Tan solo se admite modificación si los hechos cuya incorporación se pretende acaecieron con posterioridad a la conclusión del expediente.

La dificultad se encuentra en determinar qué debe entenderse por «variaciones sustanciales». Ciertamente, el artículo 72 de la LPL realiza una primera labor de delimitación al identificar las variaciones sustanciales con aquellas que tienen que ver con cuestiones de tiempo, cantidad o concepto, si bien parece razonable interpretar que, lo relevante, no es tanto el concreto aspecto objeto de variación, sino si, la misma, merece la calificación de sustancial. Y no lo son, a modo de ejemplo, la ampliación de los salarios reclamados en los días transcurridos entre la fecha de presentación de la reclamación previa y la posterior presentación de la demanda (**STS de 27 marzo 1991**). Tampoco constituye variación sustancial el cambio de la normativa invocada en vía previa frente a la invocada en proceso laboral (MONEREO PÉREZ *et al.*, pág. 152). Por otra parte, el Tribunal Supremo ha realizado una interpretación restrictiva de este límite, admitiendo que el órgano judicial resuelva teniendo en cuenta hechos no alegados ni por el interesado ni por la Administración en el expediente administrativo. La **STS de 27 de marzo de 2007** sintetiza con precisión la doctrina al respecto: «la reclamación previa es una institución instrumental de evitación del proceso; no una exigencia que limite la función jurisdiccional —como función de satisfacer pretensiones conforme a Derecho— imponiendo una cognición limitada, en la que el juez, aunque se haya alegado y probado un hecho que de acuerdo con la norma tiene una determinada consecuencia jurídica, deba establecer una decisión contraria a la ley porque ese hecho no haya sido formalmente invocado en los escritos del solicitante o en las resoluciones administrativas. La prohibición de aportar al proceso hechos que no lo hayan sido al procedimiento administrativo supone ya una limitación importante que habría que relacionar con la prohibición de introducir variaciones sustanciales en la pretensión (art. 72.1 LPL) y con la falta de agotamiento de la vía previa como consecuencia de su desconocimiento. Pero si esta limitación se interpreta como un mandato al juez para pronunciarse únicamente sobre el motivo de denegación que se invoca en la resolución administrativa entonces se invierte la relación entre vía administrativa previa y proceso, se subordina este a aquella con las graves consecuencias que de ello se derivan desde la perspectiva del principio de legalidad, del principio *iura novit curia* y, en general, de los principios que rigen la carga de la alegación y de la prueba de los hechos en el proceso (...), la ausencia de un hecho constitutivo puede ser apreciada por el juez, si resulta de la prueba, incluso aunque no se haya alegado por la parte demandada y lo mismo sucede con los hechos impositivos y extintivos».

Una interpretación estricta de lo dispuesto en sendos artículos de la LPL convertiría la actividad judicial en una mera revisión de la legalidad de las actuaciones de cada parte, circunstancia que no es admisible y que ha llevado al Tribunal Supremo a considerar la necesidad de correspondencia entre reclamación previa, expediente administrativo y proceso como una imposición que carece de carácter absoluto (GARCÍA-PERROTE, pág. 539). **STS de 27 de marzo de 2007**: «... solo los hechos excluyentes son excepciones propias en el sentido de que el juez no puede apreciarlas si no son alegadas por la parte a quien interesan y ello porque estos hechos no afectan a la configuración legal del derecho». La imposibilidad de apreciar por parte del juez o de alegar en juicio por cualquiera de las partes hechos excluyentes, y, más concretamente, la prescripción de la acción, se reitera en las **SSTS de 30 de abril de 2007 y 30 de mayo de 2007**, así como en numerosas **SSTSJ: Cantabria, de 4 de junio de 2008, Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife, de 23 de septiembre de 2008, Andalucía, Sevilla, de 15 de octubre de 2008, o Castilla y León, Burgos, de 13 de noviembre de 2008**).

## Bibliografía

- ALBIOL MONTESINOS I.; ALFONSO MELLADO C.; BLASCO PELLICER A. y GOERLICH PESET J. M.<sup>a</sup> [2007]: *Derecho procesal laboral*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALFONSO MELLADO C. y CARDONA RUBERT M.<sup>a</sup> B. [2006]: «La solución extrajudicial de los conflictos laborales: los acuerdos conciliatorios, mediatorios y los laudos arbitrales», *El régimen jurídico de la negociación colectiva en España*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALEGRE NUENO, M. [2007]: *La impugnación del despido*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALONSO OLEA M. y ALONSO GARCÍA R.<sup>a</sup> M. [2007]: *Derecho procesal del trabajo*, 15.<sup>a</sup> ed., Madrid: Thomson-Civitas.
- BAYLOS GRAU, A.; CRUZ VILLALÓN, J. y FERNÁNDEZ LÓPEZ M.<sup>a</sup> F. [1995]: *Instituciones de derecho procesal laboral*, Valladolid: Trotta.
- BEJARANO HERNÁNDEZ, A. [1995]: *La caducidad en el derecho laboral*, Navarra: Aranzadi.
- BLASCO PELLICER A. y ALFONSO MELLADO, C. [1990]: «Especialidades procesales en los juicios laborales entre la Administración y sus trabajadores», *Relaciones Laborales*, Tomo I.
- DE NIEVES NIETO, N. [2002]: *La reclamación administrativa previa en los procesos de trabajo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- DESDENTADO BONETE, A. [2003]: «Funciones y disfunciones de la reclamación previa: un comentario a la STC 12/2003», *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 120.
- FRANCIS LEFEBVRE [2008]: *Procedimiento laboral 2009-2010*, Madrid.
- GALDANA PÉREZ MORALES, M. [2005]: «La reclamación previa como presupuesto procesal», *Aranzadi social*, núm. 4, junio.
- GARCÍA PAREDES, M.<sup>a</sup> L. [2006]: «Comentario al artículo 78 de la LPL» en *Ley de procedimiento laboral (comentada y con jurisprudencia)* (dir. DE LA VILLA GIL), Madrid: La Ley.

- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. [2006]: «Comentario al artículo 63 de la LPL» en *Ley de procedimiento laboral (comentada y con jurisprudencia)* (dir. DE LA VILLA GIL), Madrid: La Ley.
- GIL y GIL, J.L. [2008]: «La solución negociada de los conflictos individuales de trabajo», en AA.VV., *Los procedimientos negociados de solución de los conflictos laborales*, Madrid: La Ley.
- GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I. [2001]: *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral* (dir. MONEREO PÉREZ), Granada: Comares.
- GOÑI SEIN, J.L. [2001]: *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral* (dir. MONEREO PÉREZ), Comares: Granada.
- LUJÁN ALCARAZ, J.J. [2006]: «Los medios de solución extrajudicial de conflictos y la negociación colectiva», *Aranzadi social*, vol. V, tomo XVI.
- MERCADER UGUINA, J.R. [2006]: «Comentario al artículo 77 de la LPL» en *Ley de procedimiento laboral (comentada y con jurisprudencia)* (dir. DE LA VILLA GIL), Madrid: La Ley.
- MONEREO PÉREZ J.L. *et al.*, [2008]: *Manual de derecho procesal del trabajo*, Tecnos: Madrid.
- MONTERO AROCA, J. *et al.*, [1993]: *Comentarios a la LPL*, Madrid: Civitas.
- [2000]: *Introducción al proceso laboral*, 5.<sup>a</sup> ed., Madrid: Marcial Pons.
- MONTOYA MELGAR, A.; SEMPERE NAVARRO A.; GALIANA MORENO J. M.<sup>a</sup> y RÍOS SALMERÓN, B. [2005]: *Curso de procedimiento laboral*, 7.<sup>a</sup> ed., Madrid: Tecnos.
- MORENO VIDA, M.<sup>a</sup> N. [2001]: *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral* (dir. MONEREO PÉREZ), Granada: Comares.
- ORDEÑANA GEZURAGA, I. [2009]: *La conciliación y la mediación en cuanto instrumentos extrajudiciales para solventar el conflicto laboral*, Granada: Comares, pág. 10.