



Imagen: reunión de la Coordinadora Nacional de Foro Judicial Independiente con Ciudadanos

**DERECHO
LABORAL**

foro judicial **I**ndependiente

**BOLETÍN DIGITAL N°8
MAYO 2018**

FORO JUDICIAL INDEPENDIENTE con el Derecho Laboral

Planteamos en este boletín una cuestión muy concreta relativa a la **necesidad de reclamación administrativa previa en el proceso laboral**, tras la entrada en vigor de la ley 29/2015. El autor propone una solución práctica y razonada sobre esta cuestión, apoyada en la normativa vigente y en referencias doctrinales y jurisprudenciales.

**A mejores condiciones de trabajo,
mejor justicia.**

**DERECHO
LABORAL**

¿Sigue siendo necesario, en el proceso laboral, interponer reclamación administrativa previa para demandar al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los mismos?

RICARDO RON LATAS

Profesor Dr. Titular Universidad de A Coruña

En el proceso laboral, la reclamación administrativa previa a la vía judicial, al igual que la conciliación o mediación, tiene como principal finalidad la evitación del proceso. Tratándose de Administraciones Públicas, la normativa adjetiva laboral excluye la opción de la conciliación o mediación, otorgando al trabajador la posibilidad de acudir al instituto de la reclamación previa. De esta manera, los órganos de las Administraciones Públicas tienen así conocimiento de la controversia que se suscita, pudiendo evitar un futuro proceso, y haciendo que el potencial demandante no necesite acudir a la jurisdicción laboral para dirimir la controversia suscitada. Se trata, además, de una institución sobre la que no pesa tacha alguna de inconstitucionalidad, habiendo avalado el Tribunal Constitucional la plena legitimidad constitucional de su uso. Así, por ejemplo, para la sentencia del Tribunal Constitucional 194/1997, de 11 de noviembre, la reclamación previa no constituye obstáculo al acceso a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 de la CE.

**DERECHO
LABORAL**

En la jurisdicción social, la reclamación administrativa previa contempla dos vertientes perfectamente diferenciadas. Por un lado, se encuentra aquella relativa a prestaciones de Seguridad Social, que regula el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, donde se exige, para formular demanda en materia de prestaciones de Seguridad Social, que los interesados interpongan reclamación previa ante la Entidad gestora de las mismas. Y por el otro, podemos localizar aquella a la que la norma adjetiva laboral denomina como “vía administrativa previa a la vía judicial social” en su artículo 69, pensada como requisito preprocesal previo “para poder demandar al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los mismos”.

Pues bien, con relación a este último supuesto, la Ley 36/2011, de 10 de octubre, venía exigiendo —desde su entrada en vigor— su necesaria interposición para poder demandar al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los mismos, indicando que en estos casos “será requisito necesario haber interpuesto reclamación previa a la vía judicial social, o, en su caso, haber agotado la vía administrativa, cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable”. Así venía a confirmarlo igualmente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde se advertía acerca de que “la reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública” (artículo 120), recogiendo en su articulado un Título (el VII), relativo precisamente a “las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales”, y cuyo Capítulo III se rubricaba como “Reclamación previa a la vía judicial laboral”.

**DERECHO
LABORAL**

La entrada en vigor (en octubre de 2016) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, vino a variar el panorama legislativo que acabamos de telegrafiar. Y lo vino a variar por causa de varias de las decisiones tomadas por el legislador al respecto del tema que nos ocupa. La advertencia efectuada en la exposición de motivos de la norma ya nos ponía sobre la pista de lo que estaba por venir. De acuerdo —se dice en la exposición de motivos— “con la voluntad 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”.

Y así fue, en efecto, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, eliminó de su articulado todo lo relativo a la reclamación previa a la vía judicial laboral. No solo eso, en concordancia con su expresa intención de suprimir cargas a los administrados, decidió igualmente modificar la redacción del artículo 69 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. Y de este modo, allí donde se decía que era necesario para demandar a la Administración Pública “haber interpuesto reclamación previa a la vía judicial social, o, en su caso, haber agotado la vía administrativa, cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable”, ahora simplemente se establece lo siguiente: “Para poder demandar al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los mismos será requisito necesario haber agotado la vía administrativa, cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable”.

**DERECHO
LABORAL**

La pregunta que cabe hacerse, pues, a la vista de la modificación normativa resulta sencilla: ¿Sigue siendo necesario agotar la vía administrativa previa para poder demandar a la Administración Pública en la Jurisdicción Social? En primer lugar, cabe apuntar que sí, que sigue siendo necesario, pero sólo cuando así se exprese de manera preceptiva en la propia norma procesal laboral, por ejemplo, cuando se trate de “prestaciones de Seguridad Social” (artículo 71), en la reclamación al Estado del pago de salarios de tramitación en juicios por despido (artículos 116 a 119), o en el procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social excluidos los prestacionales (artículos 151 y 152). ¿Pero, qué pasa con los demás procedimientos?

A día de hoy, el artículo 69 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, afirma la necesidad agotar “la vía administrativa, cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable”, si de lo que se trata es de demandar a las Administraciones Públicas. Por lo tanto, lo adecuado será acercarse a dicha normativa para comprobar cuándo procede agotar la vía administrativa en el ámbito judicial laboral. Pero lo cierto es que eso ya lo hemos hecho, y nos hemos percatado de que en ella ya no existe regulación alguna relativa a reclamación previa a la vía judicial laboral. Y si ya no la hay ¿quiere decir eso que debemos acudir a alguno de los recursos administrativos que recogen hoy los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015? Pues a mi entender no.

Como hemos visto, la finalidad perseguida por la Ley 39/2015 a la hora de expulsar de su articulado todo lo relativo la reclamación previa a la vía judicial laboral era la de suprimir trámites, ya que lo dispuesto en la Ley 30/1992 “suponía una carga” que dificultaba el ejercicio de los derechos de los interesados, por lo que carecería de sentido que ahora se les impusiera la necesidad —como requisito preprocesal— de acudir a los recursos de alzada y reposición, o al extraordinario de revisión.

Otra de las razones que apoyan aquella conclusión (y que sostiene, con acierto, Fernando Lousada Arochena en sus escritos doctrinales) viene avalada por la derogación —en la Disposición Final Tercera de la Ley 39/2015— de los apartados 1 y 3 del artículo 70 de la Ley 36/2011, que contemplaban excepciones a la reclamación administrativa previa, manteniendo únicamente vigente el antiguo apartado 2, donde se recogen las “excepciones al agotamiento de la vía administrativa”; y es que, si se hubiera —afirma Lousada Arochena— querido sustituir la exigencia de reclamación administrativa previa por el agotamiento de la vía administrativa, deberían haberse mantenido en sus propios términos las excepciones contempladas en los apartados 1 y 3, si bien ya aplicadas a la exigencia de agotamiento de la vía administrativa.

En este sentido, no está de más traer a colación una sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 20 de junio de 2017 (rec. núm. 1166/2017), conforme a la cual, *“gran parte de la doctrina científica ha entendido que el agotamiento de la vía previa administrativa ha de ser exigible únicamente en los supuestos de impugnación de actos administrativos, argumentando, en esencia, como sigue:*

.- que, aunque la Exposición de Motivos de una Ley carece de contenido normativo, lo cierto es que el legislador aclara por este medio la finalidad de la norma, contribuyendo así a despejar las dudas interpretativas que pudieran suscitarse;

.- que la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 razona que "De acuerdo con la voluntad 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".

.- que el agotamiento de la vía administrativa previa se mantiene en los mismos términos de la regulación anterior, o sea, tal como se ha dicho más arriba, en relación con la impugnación de actos de la Administración sujetos a Derecho administrativo, es decir, dictados en el ejercicio de una potestad administrativa;

.- que las demandas dirigidas frente a una Administración Pública en su condición de empleadora pueden instarse directamente, sin tener que cumplir ningún trámite previo en vía de evitación del proceso;

.- que el Tribunal Supremo ya había razonado - por todas, la STS de 8 de octubre de 2009, Rjud. 3604/2008 - que «(...) los actos de la Administración cuando actúa como empresario no están sujetos al derecho administrativo, sino al derecho laboral, como los de cualquier otro empresario. Y 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 art. 103 sobre declaración de lesividad de los actos anulables. La Administración, cuando actúa como empresario laboral puede, como cualquier otro, modificar sus decisiones por sí mismo, sin perjuicio de su posterior control judicial y el trabajador con relación laboral a su servicio, tampoco está obligado a agotar los recursos que los arts. 107 y siguientes de la LRJPAC prevén para la revisión de los actos administrativos sujetos al derecho administrativo. La propia Ley en el art. 125 de su Título VIII establece una vía más rápida y sencilla como es la simple reclamación previa, para que el trabajador que esté en desacuerdo con la decisión de su empresario, pueda obtener en vía judicial el reconocimiento del derecho que éste le niega (...);»

**DERECHO
LABORAL**

.- que, en consecuencia, ha de concluirse que las demandas dirigidas frente a una Administración Pública en su condición de empleadora pueden interponerse directamente, sin que sea exigible el cumplimiento de ningún requisito preprocesal de evitación del proceso;

.- que, además, a esta posición abunda la modificación operada en el artículo 70 LRJS , al haberse eliminado su anterior apartado 1, en el que se preveían las excepciones a la reclamación administrativa previa por razón de demanda directa o de agotamiento de la vía previa, manteniéndose únicamente el anterior apartado 2 de dicho precepto en relación con la modalidad procesal de tutela de derechos fundamentales y libertades públicas”.

Esta conclusión viene, además, avalada por la Comunicación Laboral 67/2016, de 18 de octubre, de la Abogacía General del Estado, que ha interpretado que las demandas fundadas en Derecho laboral planteadas frente a la Administración Pública deben interponerse directamente ante los órganos de la jurisdicción social, sin necesidad de cumplimentar ningún requisito preprocesal (reclamación previa, agotamiento de la vía administrativa o intento de conciliación administrativa), con la sola excepción de las demandas sobre prestaciones de Seguridad Social y las reclamaciones al Estado del pago de los salarios de tramitación en juicios por despido, supuestos en los que se mantiene la obligación de plantear reclamación previa en vía administrativa, así como la impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social en que se exige el agotamiento de la vía administrativa.

**DERECHO
LABORAL**

foro judicial **I**ndependiente

CONTACTO:

c/ Rodríguez San Pedro, 2

Oficina 904

28015 Madrid

T.: 915 150 297

FORO JUDICIAL INDEPENDIENTE lucha por una mejora de la Justicia y de las condiciones laborales y profesionales de las personas que componemos el sistema judicial. Si tus ideas y convicciones coinciden con las aquí expresadas, necesitamos de todas para seguir sumando. Conócenos y asóciate.