

# ALCANCE Y CONSECUENCIAS DE LA (PARCIAL) SUPRESIÓN DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA A LA VÍA JURISDICCIONAL SOCIAL<sup>1</sup>

FRANCISCA MARÍA FERRANDO GARCÍA

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Universidad de Murcia*

Fecha de recepción: 26/06/2018

Fecha de aceptación: 13/07/2018

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA CONFIGURACIÓN Y FINES DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA A LA VÍA LABORAL. 3. ALCANCE MATERIAL DE LA SUPRESIÓN DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA. 3.1. Reclamaciones en materia de Seguridad Social. Especial referencia a la impugnación de las altas médicas. 3.2. La reclamación al Estado por salarios de tramitación en juicios por despido. 4. SOBRE LA APLICACIÓN DE UN TRÁMITE PREPROCESAL ALTERNATIVO A LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA. 4.1. El agotamiento de la vía administrativa previa. 4.2. La conciliación administrativa previa. 4.3. Impugnación judicial directa. 5. EFECTOS DEL PLANTEAMIENTO POTESTATIVO DE LA RECLAMACIÓN O LA CONCILIACIÓN PREVIA: CÓMPUTO DE PLAZOS Y CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. 6. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha supuesto la eliminación parcial de la reclamación previa a la vía judicial social. En esta materia, la vigente normativa

.....

1 Estudio realizado al amparo del Proyecto de Investigación DER2016-78123-R, sobre “Implicaciones procesales de la reforma del mercado de trabajo”, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, e incluido en la Convocatoria 2016 del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

procesal plantea diversos interrogantes en cuanto al alcance de dicha supresión en función de la naturaleza de la resolución impugnada y de la materia sobre la que versa, así como la determinación del trámite preprocesal aplicable (agotamiento de la vía administrativa o conciliación administrativa previa), en su caso, como alternativa a la reclamación previa. El presente trabajo tiene, precisamente, por finalidad responder a dichas cuestiones y analizar las consecuencias que, de la supresión de este trámite, se pueden derivar con relación a la tutela judicial de la persona trabajadora.

**ABSTRACT:** The entry into force of Act 39/2015, of October 1, on the Common Administrative Procedure of Public Administrations, has led to the partial elimination of the previous administrative claim which used to be mandatory, as a general rule, before appealing decisions made by the Administration to an employment tribunal. This amendment raises several questions regarding the extent of the elimination of this procedural requirement depending on the nature of the appealed decision and the matter on which it relates, as well as the determination of what alternative procedure (mandatory reconsideration by the Administration or early conciliation before the ACAS), if any, is required before making a claim to the social jurisdictional tribunals. This paper aims to answer those questions and examine the consequences that may arise from the suppression of this procedure, as regards the judicial protection of workers.

**PALABRAS CLAVE:** Reclamación administrativa previa, impugnación de resoluciones administrativas en materia laboral y de seguridad social, agotamiento de la vía administrativa, conciliación previa.

**KEY WORDS:** Previous administrative claim, challenge of administrative resolutions on labour and social security matters, mandatory reconsideration, early conciliation.

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las novedades más relevantes introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA-CAP) en el ámbito laboral, fue la eliminación de la reclamación previa a la vía judicial. El Preámbulo de dicha norma justificaba la supresión de este trámite preprocesal, en “la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, (...) debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas”.

Como consecuencia de la reforma, desaparece de la normativa vigente la regulación de las reclamaciones previas a la vía civil y laboral, anteriormente contenida en los arts. 120 a 126 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), al tiempo que la Disposición final 3ª de la LPACAP modifica diversos preceptos (los arts. 64, 69, 70, 72, 73, 85, 103 y 117) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS).

Pese a su loable intención, la técnica legislativa empleada por la LPACAP adolece de falta de precisión y claridad, dando lugar a diversos interrogantes en cuanto al alcance de la medida y, lo que es más importante, el trámite preprocesal aplicable, en su caso, como alternativa a la reclamación previa. El presente trabajo tiene, precisamente, por finalidad responder a dichas cuestiones sobre las que la doctrina de suplicación comienza a pronunciarse. Igualmente, se analizarán las consecuencias que la supresión de este trámite puede comportar en la tutela de los derechos de la persona trabajadora.

## 2. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA CONFIGURACIÓN Y FINES DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA A LA VÍA LABORAL

La reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones civiles y laborales, considerada por la doctrina administrativista como “uno de los privilegios de que

goza la Administración” en relación con la jurisdicción ordinaria<sup>2</sup>, ha cobrado, en las últimas décadas, una especial relevancia como consecuencia de los procesos de privatización en la gestión de servicios públicos y de laboralización de la función pública, en la medida en que comportan el sometimiento de la Administración al Derecho privado<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista técnico, la reclamación administrativa previa constituye un “presupuesto procesal”<sup>4</sup>, cuya configuración como trámite obligatorio ha sido criticada por la doctrina administrativista, que ha postulado su supresión o, al menos, su conversión en un trámite facultativo, aduciendo, para ello, que este requisito no cumple ya ninguna de las funciones a las que históricamente sirvió<sup>5</sup>; la escasa o nula utilidad práctica de la reclamación previa en orden a la evitación de procesos, en cuanto la Administración desestima sistemáticamente la reclamación previa; o su evidente efecto dilatorio en el acceso a los tribunales<sup>6</sup>, con el consiguiente incremento de los intereses de demora en caso de condena a la Administración.

Con todo, el Tribunal Constitucional ha venido declarando su compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 21/1986, 60/1989, 162/1989, 217/1991, 120/1993 y 122/1993)<sup>7</sup>. Para el máximo intérprete constitucional, se trata de un legítimo requisito impuesto por el legislador con la doble finalidad de “poner en conocimiento del órgano administrativo el contenido y fundamento de la pretensión formulada y darle ocasión de resolver directamente el litigio, evitando así la necesidad de acudir a la jurisdicción” (STC 60/1989<sup>8</sup>). Esta oportunidad de evitar el planteamiento de conflictos ante la jurisdicción civil o laboral, aliviando de asuntos al sistema judicial, justifica, se-

.....

2 En este sentido, MONTERO AROCA, J., *El proceso laboral*, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1979, p. 191; VERA JURADO, D. J., “La reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones civiles y laborales (SSTC 120/93 y 122/93, de 19 de abril)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 134, 1994, p. 253. También el Tribunal Supremo tilda a la reclamación previa de “privilegio procesal de la Administración”, v. gr. en su STS de 18 de marzo de 1997 (rec. 2885/96).

3 VERA JURADO, D. J., “La reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones civiles y laborales”, cit., p. 254.

4 MONTERO AROCA, J., *El proceso laboral*, cit., p. 191. Igualmente, el Tribunal Supremo ha entendido que se trataba de un presupuesto del proceso, entre otras, en SSTs de 19 octubre 1992 (RJ 7654/1992), 17 febrero 1992 (RJ 996/1992) y 4 mayo 1992 (RJ 3504/1992).

5 La reclamación previa, introducida por la Real Orden de 9 de junio de 1847, tiene su origen en la necesidad de reforzar la posición de los compradores de bienes nacionales desamortizados, así como de normalizar presupuestariamente el cobro de créditos contra los entes públicos, mediante la interposición de un trámite administrativo que demoraba el conocimiento jurisdiccional de estas cuestiones, y en la exigencias de una centralización de la defensa procesal de la Administración ante los Tribunales ordinarios, en orden a potenciar la efectividad de dicha defensa (SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 77, 1975, pp. 99 y 112 y ss).

6 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”, cit., p. 136; GARCÍA DE ENTERRIA MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1992, p. 673.

7 Pese a ello, y seguramente en atención a las razones anteriormente señaladas, el Tribunal Constitucional ha mantenido una interpretación flexible de este requisito en el sentido más favorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, SSTC 93/190, 65/1993, 76/1996 y 104/1997).

8 En el mismo sentido, véanse las SSTC 217/1991, 108/2000, 12/2003, 275/2005 y 330/2006.

gún la doctrina constitucional, la existencia de la reclamación administrativa previa y la demora que la misma supone en el acceso a la jurisdicción (SSTC 60/1989 y 217/1991). En similares términos, la Sala 4ª del Tribunal Supremo ha concluido, en su sentencia de 30 de noviembre de 2000<sup>9</sup>, que “el requisito de reclamación administrativa previa tiene la finalidad de dar a conocer a las personas jurídicas de derecho público la existencia de un propósito de litigar para que, en su caso, consideren la posibilidad de evitar el litigio o puedan preparar su defensa”.

La referida “función de mecanismo preventivo del proceso, similar a la del acto de conciliación previa”, constituye el principal argumento en el que se apoyaba el Consejo de Estado, en el Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015, emitido con relación al Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>10</sup>, para posicionarse en contra de la supresión de la reclamación previa en materia laboral<sup>11</sup>, sugiriendo “la posibilidad de mantener su regulación en la norma”, si bien otorgándole “carácter potestativo”.

Ahora bien, ni la similitud parcial desde el punto de vista teleológico de la reclamación previa y la conciliación, ni la semejanza externa de ambos trámites, en cuanto preceden obligadamente al proceso civil o laboral, bastan para identificar, sin más, ambas instituciones. Y ello porque, cada una obedece a una dinámica distinta, unilateral en el caso de la reclamación previa, frente a la bilateralidad propia de la conciliación<sup>12</sup>, y, lo que es más importante, “la conciliación implica necesariamente la posibilidad de transacción o cesión parcial de derechos, elemento inexistente” en la vía administrativa previa<sup>13</sup>, puesto que, como advierte la doctrina constitucional, “el Estado y sus organismos no pueden transigir”(STC 60/1989). Como habrá ocasión de comprobar, esta circunstancia va a resultar determinante a efectos de valorar la exigibilidad, en su caso, de la conciliación previa como trámite alternativo a la reclamación previa.

9 RJ 2001, 1444.

10 Para el citado órgano consultivo, “su supresión podría suponer para algunos interesados una carga mayor que su exigencia, al obligarles a acudir siempre y en todo lugar a la vía jurisdiccional, con los costes que ello conlleva”.

11 Por el contrario, según el Informe del CGPJ, de 5 de marzo de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dicha supresión constituía un acierto, por facilitar el acceso de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, y porque en la actualidad la reclamación previa no cumplía la aludida función conciliatoria “pues la gran mayoría de las reclamaciones previas son desestimadas, incluso por silencio”.

12 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”, cit., p. 102, cit. por VERA JURADO, D. J., “La reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones civiles y laborales”, cit., p. 253.

13 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”, cit. p. 102.

### 3. ALCANCE MATERIAL DE LA SUPRESIÓN DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA

En su redacción previa a la reforma introducida por la LPACAP, el art. 69.1 LRJS, establecía la necesidad de interponer reclamación previa a la vía judicial social, como requisito general “*para poder demandar al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los mismos*”. No obstante, no se trataba de una regla absoluta, pues del precitado art. 69 LRJS se deducía que no procedía seguir dicho trámite cuando se requiriera haber agotado la vía administrativa de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable.

La exigencia, con carácter general, de reclamación administrativa previa a la jurisdicción social se refería, pues, a las actuaciones fundadas en derecho laboral (art. 120.1 LRJAP-PAC), en las que la Administración Pública intervenía como empleadora, mientras que la impugnación judicial de los actos administrativos dictados en el ejercicio de una potestad administrativa requeriría el agotamiento de la vía administrativa.

Aun tratándose de actos basados en derecho privado o laboral, el art. 120.1 LRJAP-PAC contemplaba la posibilidad de que dicho requisito estuviera exceptuado por una disposición con rango de ley. Entre dichas excepciones, y con cierto mimetismo respecto de los supuestos en que el art. 64.1 LRJS excluye el requisito de conciliación previa, el art. 70 LRJS se refería a las acciones que habían de tramitarse mediante modalidades procesales caracterizadas por la urgencia<sup>14</sup> y brevedad de sus plazos, por la intervención de la Administración de oficio o por la tramitación de un expediente administrativo previo<sup>15</sup>.

A tenor del art. 71 LRJS, también quedaba exceptuada de dicho requisito, la impugnación de altas médicas emitidas por los órganos competentes de las Entidades gestoras de

14 La excepción relativa a las demandas “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” (recogida en el anterior art. 70.2 LRJS), ha sido la única mantenida en la vigente redacción del art. 70 LRJS, por cuanto no venía referida a la reclamación administrativa previa, sino, con carácter general, al agotamiento de la vía administrativa.

15 En su redacción anterior a la reforma introducida por la LPACAP, el art. 70.1 LRJS exceptuaba del requisito de reclamación previa: “*los procesos relativos a la impugnación del despido colectivo por los representantes de los trabajadores, disfrute de vacaciones, materia electoral, movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo, suspensión del contrato y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor, derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral a los que se refiere el artículo 139, procedimientos de oficio, conflictos colectivos, impugnación de convenios colectivos, impugnación de estatutos de los sindicatos o de su modificación, tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, siendo en estos últimos potestativo, y reclamaciones contra el Fondo de Garantía Salarial, al amparo de lo prevenido en el artículo 33 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*”. Asimismo, se excluía la necesidad de interponer la reclamación previa, para el ejercicio de “*las acciones laborales derivadas de los derechos establecidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*” (art. 70.3).

la Seguridad Social, al agotarse el plazo de duración de trescientos sesenta y cinco días de la prestación de incapacidad temporal.

En la actualidad, como se ha señalado, la vigente LPACAP no contempla en su articulado la reclamación previa a la vía civil y laboral, y, coherentemente con la finalidad de acabar con una exigencia que la propia norma tilda de inútil, su Disposición final 3 modifica el art. 69.1 LRJS para eliminar con carácter general dicho requisito de procedibilidad. Con todo, la ley rituarial laboral continúa refiriéndose expresamente a la necesidad de seguir este trámite preprocesal con relación a las demandas en materia de seguridad Social y de reclamación al Estado de salarios de tramitación, por lo que procede analizar en qué casos es aplicable.

### 3.1 Reclamaciones en materia de Seguridad Social. Especial referencia a la impugnación de las altas médicas

En materia de Seguridad Social, el art. 71.1 LRJS mantiene el requisito de reclamación previa en los procesos sobre prestaciones, debiendo interponerse por los beneficiarios frente a la Entidad Gestora de las mismas. El citado precepto exceptúa únicamente de la reclamación administrativa los procedimientos de impugnación del alta médica, emitida por la Entidad Gestora precisamente “al agotarse” el plazo de trescientos sesenta y cinco días de la prestación de incapacidad temporal, supuesto en el que, asimismo, el art. 140.1 LRJS exime del previo agotamiento de la vía administrativa.

Una interpretación *contrario sensu* del mismo precepto permite concluir que continúa siendo preceptiva la reclamación previa respecto de la impugnación de las resoluciones administrativas expresas en las que se acuerda el alta médica, emitidas por los órganos competentes de las Entidades gestoras de la Seguridad Social con carácter previo a la expiración del citado plazo, así como con posterioridad a la resolución que declara la prórroga expresa de la incapacidad temporal<sup>16</sup>.

No deja de sorprender que, pese a la supresión generalizada de la reclamación previa a la vía laboral, la LPACAP haya optado por mantener este trámite en los procesos de Seguridad Social<sup>17</sup>, en particular, en el caso de la impugnación de altas médicas, respecto

16 Sin embargo, para LÓPEZ-TAMÉS IGLESIAS, R., *Gestión y control de la IT en los primeros trescientos sesenta y cinco días*, Bomarzo, Albacete, 2016, p. 64, en este caso lo que procede es la impugnación judicial.

17 Quizá resulte relevante en este punto, la mayor contundencia con que la LPL exigía la reclamación administrativa previa a los procesos en materia de Seguridad Social, estableciendo el art. 71.1. LPL expresamente que dicho trámite era requisito “necesario”, a diferencia del art. 69.1 LPL que se limitaba a señalar que era requisito “previo haber reclamado en vía administrativa”, para poder demandar a la Administración (GONÍ SEIN, J. L. y APILLUELO MARTÍN, M., “De la reclamación previa a la vía judicial”, en AAVV., MONEREO PÉREZ, J. L., MORENO VIDA, M. N. y GALLEGU MORALES, A. J. (Dirs.), *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral*, Tomo I, Comares, Granada, 2001, p. 467). No obstante, la posterior LRJS eliminó tal diferencia, estableciendo en ambos casos el carácter “necesario” de dicho trámite.

del que el citado requerimiento había sido objeto de crítica doctrinal, tanto durante la vigencia de la LPL, como tras la entrada en vigor de la LRJS, en la medida en que contribuía a retrasar la resolución del conflicto<sup>18</sup> y casaba mal con la introducción de la modalidad procesal de impugnación del alta médica (art. 140.3 LRJS), caracterizada por una tramitación urgente y preferente, y destinada a la obtención con celeridad de un pronunciamiento sobre el estado de salud del beneficiario lo más aproximado posible al momento en que se produjo el alta, y a minimizar los efectos perjudiciales que el alta médica, cuando es indebida, comporta para el beneficiario y para la empresa<sup>19</sup>.

Las anteriores consideraciones son extrapolables a la impugnación de altas emitidas al agotarse el periodo de trescientos sesenta y cinco días desde el inicio de la situación de incapacidad temporal, pues si bien en tal caso no se aplica la reclamación administrativa previa, el art. 170.2 LGSS contempla el denominado “procedimiento de disconformidad”<sup>20</sup>, que permite al beneficiario recabar el criterio del SPS –a través de la inspección médica– y evidenciar, en su caso, posibles discrepancias de este con el alta emitida por la Entidad gestora. Lo que ocurre es que las posibilidades de éxito de la petición son remotas, pues en el improbable supuesto de que la Inspección médica manifieste su discrepancia con la resolución de la Entidad gestora, esta no se halla vinculada por el criterio de la Inspección, pudiendo reconsiderar su decisión o reafirmarse en la misma, aunque para ello deba aportar las pruebas complementarias que fundamenten la confirmación del alta.

El procedimiento de disconformidad frente a las altas médicas emitidas por la Entidad gestora al agotarse el periodo de trescientos sesenta y cinco días viene a sustituir a la re-

.....

18 RABANAL CARBAJO, P. F., “La nueva modalidad procesal de impugnación del alta médica (art. 140.3 LJS)”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 109, 2014, p. 16.

19 Como se sabe, el alta médica comporta la obligación de reincorporación inmediata al puesto de trabajo (en el plazo de 24 horas, según se deduce de los arts. 5.1 RD 625/2014, de 8 de julio y 10.2 Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio), sin que la impugnación judicial suspenda la ejecutividad del alta [STS de 15 abril 1994 (RJ 1994, 3249)]. Si no se produce la reincorporación o el trabajador se reincorpora tardíamente, el empresario podrá emprender las medidas disciplinarias oportunas, en su caso de despido vía art. 54.2.a) ET [STS de 7 octubre 2004 (RJ 7889)], o apreciar el desistimiento del trabajador, cuando de las ausencias – v. gr. el largo lapso temporal transcurrido desde el alta hasta la reincorporación–, se deduzca “de manera clara, cierta y terminante, que el empleado desea extinguir el contrato” [STS de 29 marzo 2001 (RJ 3410); LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J., “Reincorporación tardía del trabajador tras la incapacidad temporal: ¿abandono o despido?. Comentario a la STS (unif. doc.) 29 marzo 2001”, *Actualidad Laboral*, núm. 34, 2001, p. 3337]. Aun en el caso de que se reincorpore, si, pese al alta, el trabajador no se halla en disposición de cumplir con las tareas fundamentales de su actividad, la empresa podrá extinguir la relación laboral por causas objetivas, basadas en el absentismo laboral [art. 52.d) ET], pero deberá abonar la indemnización prevista en el art. 53.2.b) ET. Sobre la cuestión, véase, RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *La incapacidad temporal como causa de extinción del contrato de trabajo*, Thomson Reuters–Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 112–120.

20 Introducido por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, con la finalidad, expresada en su Exposición de Motivos, “de coordinar las actuaciones de los Servicios de Salud y del Instituto Nacional de la Seguridad Social y evitar la inseguridad jurídica que provoca la disparidad de diagnósticos de una y otra instancia, (...) garantizándose en todo caso la continuidad de la protección del interesado hasta la resolución administrativa final con la que se culmine el procedimiento”. Este procedimiento se asemeja al recurso administrativo de reposición, aunque con plazos más reducidos y con la peculiaridad de que también intervienen entes distintos a la Entidad que emite el alta (LÓPEZ–TAMÉS IGLESIAS, R., *Gestión y control de la IT en los primeros trescientos sesenta y cinco días*, cit., p. 64).

clamación previa<sup>21</sup>, por lo que no será necesario acudir a dicho trámite cuando el beneficiario pretenda impugnar en vía judicial la resolución de la entidad gestora que pone fin al procedimiento de disconformidad, como se deduce del art. 71 LRJS, que, como se ha visto, excluye la exigencia de reclamación previa en estos casos.

Si bien, en principio, este procedimiento administrativo parece tan superfluo como la reclamación administrativa a la que sustituye, tiene la ventaja de que, durante el periodo de tiempo transcurrido entre la fecha del alta médica y la resolución que ponga final al mismo confirmando el alta, se considerará prorrogada la situación de incapacidad temporal (art. 170.2 LGSS), tanto en sus efectos económicos como en el plano contractual. Sin embargo, tal prórroga de la situación de incapacidad temporal se corresponde con una demora, por igual tiempo, en el acceso a la vía judicial ante la más que probable confirmación del alta por la Entidad gestora, por lo que parece más funcional prescindir de cualquier trámite previo al planteamiento de la impugnación del alta médica ante la jurisdicción social, a fin de procurar una más rápida valoración judicial de la resolución controvertida.

Con todo, según se deduce del art. 170.2 LGSS, se trata de un procedimiento potestativo (*“el beneficiario podrá plantear su disconformidad con el alta”*), por lo que es posible acudir directamente a la vía judicial, planteando la demanda de impugnación del alta<sup>22</sup>, que habrá de formularse en el plazo de veinte días *“desde la adquisición de plenos efectos del alta médica”* (art. 71.6 LRJS).

Aunque la LRJS no lo establezca expresamente, es preciso concluir que, tampoco se requiere reclamación administrativa previa a la impugnación de las altas médicas emitidas por las mutuas y empresas colaboradoras de la Seguridad Social, en los procesos de incapacidad temporal derivados de contingencias profesionales con anterioridad al agotamiento del plazo de trescientos sesenta y cinco días de duración de dicha situación, cuando la persona interesada<sup>23</sup> insta la revisión del alta mediante el procedimiento administrativo especial establecido en el art. 4. del RD 1430/2009, de 11 de septiembre<sup>24</sup>, en la medida en que el aptdo. 12 del mismo precepto, dispone que las resoluciones emitidas por la entidad gestora en el marco de dicho procedimiento, *“podrán considerarse dictadas con los efectos atribuidos a la resolución de una reclamación previa”*<sup>25</sup>. En inter-

.....

21 TRILLO CARCÍA, A., “Artículo 170”, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., MERCADER UGUINA, J. R., TRILLO GARCÍA, A. (Dirs.), *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Lex Nova, Valladolid, 2016, p. 828.

22 RABANAL CARBAJO, P. F., “La nueva modalidad procesal de impugnación del alta médica (art. 140.3 LJS)”, cit., p. 19.

23 Debiendo entenderse por tal, el trabajador o trabajadora afectada por la decisión de la entidad colaboradora (MERCADER UGUINA, J. R., *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 215).

24 Por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en relación con la prestación de incapacidad temporal.

25 En interpretación de dicho precepto, LÓPEZ-TAMÉS IGLESIAS, R., *Gestión y control de la IT en los primeros*

pretación de dicha previsión normativa, el Criterio de Gestión del INSS de 3 de diciembre de 2009, ha concluido que no cabe formular reclamación previa para impugnar el alta emitida por la entidad colaboradora, y, de hacerlo así la persona afectada, la Entidad gestora no podría entrar a conocer de la cuestión. Ahora bien, el mismo Criterio permite que en caso de plantearse la reclamación previa ante la Entidad Gestora en el plazo de cuatro días previsto para solicitar la revisión del alta médica, podrá reconducirse dicha petición al procedimiento administrativo de revisión previsto al efecto, por el art. 4 del RD 1430/2009<sup>26</sup>.

Pese a lo señalado por el mencionado Criterio del INSS, puesto que se trata de un procedimiento potestativo, y el art. 71 LRJS no excluye de la exigencia de reclamación administrativa previa la impugnación de las altas emitidas dentro de los primeros 365 días, parece posible afirmar la posibilidad de que, superado el plazo de cuatro días, la persona interesada pueda acudir a la vía judicial para impugnar el alta médica emitida por la entidad colaboradora, interponiendo la correspondiente reclamación previa<sup>27</sup>.

Como sucede en el procedimiento de disconformidad, también en este caso, el inicio del procedimiento de revisión suspende los efectos del alta médica emitida por la entidad colaboradora, de forma que se situación de incapacidad temporal se mantiene hasta la fecha de la resolución, si bien, y a diferencia de lo que ocurre en el caso de disconformidad, si posteriormente la entidad gestora confirma el alta emitida por la entidad colaboradora, “*se considerarán indebidamente percibidas las prestaciones económicas de la incapacidad temporal, derivada de contingencias profesionales, que se hubieran abonado al interesado a partir de la fecha establecida en la resolución*” (art. 4.8 RD 1430/2009). La aplicación, sin paliativos, del art. 45.1 LGSS en este caso supone un trato diferenciado falto de justificación, que desincentiva la solicitud de revisión de las altas emitidas por las Mutuas; por ello, se ha señalado que esta previsión parece un castigo desproporcionado al trabajador que no obtiene la anulación del alta médica<sup>28</sup>.

Dejando a un lado los casos excepcionales en los que se ha previsto un procedimiento administrativo especial, en el resto de los supuestos de impugnación del alta médica y de reclamación previa en materia de prestaciones de Seguridad Social las demandas deben ir precedidas de reclamación administrativa, siendo conveniente recordar que lo expresado en la misma determinará el objeto del posterior proceso, en la medida en que no se podrán

.....

*trescientos sesenta y cinco días*, cit., p. 673, concluye que la interposición de la reclamación previa no es necesaria en tales casos. Por lo demás, a tenor del art. 6.8 del RD 1430/2009, se concede igual eficacia a las resoluciones emitidas por la entidad gestora en el procedimiento administrativo de determinación de la contingencia causante de la incapacidad temporal.

26 MERCADER UGUINA, J. R., *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, cit., p. 218.

27 MOLÍNS GARCÍA-ATANCE, J., “El control de la incapacidad temporal”, *Temas Laborales*, núm. 106, 2010, p. 35.

28 LÓPEZ-TAMÉS IGLESIAS, R., *Gestión y control de la IT en los primeros trescientos sesenta y cinco días*, cit., pp. 68 y 69.

introducir “*variaciones sustanciales de tiempo, cantidades o conceptos respecto de los que fueran objeto del procedimiento administrativo y de las actuaciones de los interesados o de la Administración, bien en fase de reclamación previa en materia de prestaciones de Seguridad Social o de recurso que agote la vía administrativa, salvo en cuanto a los hechos nuevos o que no hubieran podido conocerse con anterioridad*” (art. 72 LRJS)<sup>29</sup>.

Precisamente porque lo establecido en la reclamación previa fija el objeto del futuro proceso y tiene por finalidad poner en conocimiento de la Administración los términos en que se planteará la demanda de forma que pueda preparar su defensa, la jurisprudencia<sup>30</sup> ha concedido validez a efectos de agotar la vía administrativa a una segunda reclamación previa efectuada ante el INSS en materia de prestaciones de Seguridad Social, en la medida en que la demanda, posteriormente formulada, coincida en contenido y pretensión con lo planteado en la segunda reclamación, respetando el principio de vinculación entre el procedimiento administrativo y el proceso expresado en el art. 72 LRJS, de forma que no se produzca indefensión de la Administración.

### 3.2 La reclamación al Estado por salarios de tramitación en juicios por despido

La reforma introducida por la LPACAP<sup>31</sup> en la modalidad procesal especial relativa a la reclamación al Estado de los salarios de tramitación, ha dejado en la materia que nos ocupa algunas dudas interpretativas. Y ello, porque el legislador se limita a modificar la rúbrica del art. 117 LRJS para sustituir la referencia al “requisito de la reclamación administrativa previa”, por el “*requisito del agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial*”, pero en la redacción del precepto se mantiene como “*requisito previo*”, para demandar al Estado por salarios de tramitación, “*haber reclamado en vía administrativa en la forma y plazos establecidos*” (art. 117.1 LRJS).

La referencia que el art. 117.1 LRJS hace a la reclamación en vía administrativa ha de entenderse efectuada al procedimiento administrativo de tramitación de las reclamaciones al Estado por salarios de tramitación en juicios por despido, regulado en el RD 418/2014, de 6 junio. Con carácter previo al cambio de rúbrica efectuado por la LPACAP, se venía entendiendo que la reclamación de pago planteada ante la Delegación y Subdelegación del Gobierno por el empresario o, en caso de insolvencia de este, por el trabajador despedido (arts. 2 a 4 RD 418/2014), equivalía a la reclamación previa, de

29 Por su parte, la Administración demandada “*únicamente podrá formular reconvencción cuando la hubiese anunciado (...) en la contestación a la reclamación previa en materia de prestaciones de Seguridad Social o resolución que agote la vía administrativa, y hubiese expresado en esencia los hechos en que se funda y la petición en que se concreta*” (art. 85.3 LRJS).

30 SSTs de 3 marzo 2015 (RJ 2015, 1428) y 16 septiembre 2015 (RJ 2015, 4728).

31 Disposición final 3, aptdo. 8.

forma que no era necesario plantear nueva reclamación frente a la resolución de dicho procedimiento<sup>32</sup>.

En apoyo de esta interpretación, conviene recordar que, según el art. 7.2 RD 418/2014, la resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia con la que concluye el procedimiento, estimando o desestimando la solicitud (expresa o presuntamente<sup>33</sup>), “pone fin a la vía administrativa”, de ahí que la persona interesada pueda demandar ante el órgano jurisdiccional competente frente a la resolución desestimatoria (art. 8.2 RD 418/2014), sin que la norma reglamentaria exija un trámite adicional.

Cabe pues interrogarse, si la referencia al agotamiento de la vía administrativa en la nueva rúbrica del art. 117 LRJS, implica la necesidad de plantear recurso de alzada frente a la resolución desestimatoria emitida por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, en cuyo caso el RD 418/2017 sería incompatible con la LRJS, ya que no requiere recurso de alzada<sup>34</sup>, como tampoco lo hacía el anterior RD 924/1982, de 17 de abril<sup>35</sup>. En contra de tal conclusión, es preciso señalar que el art. 117.2 –cuya redacción, conviene recordar, no ha cambiado– establece que, a la demanda habrá de acompañarse copia de la resolución administrativa denegatoria o, en caso de silencio administrativo, “de la instancia de solicitud de pago”, mas no el “documento acreditativo de la interposición o resolución del recurso administrativo”, a diferencia de lo dispuesto por el art. 69.2 LRJS.

En definitiva, la reforma operada en este punto por la norma administrativa carece de efectos prácticos; únicamente otorga la consideración de “agotamiento de la vía administrativa previa” al procedimiento administrativo de reclamación de los salarios de tramitación, con cuya resolución denegatoria se entenderá agotada la vía administrativa, en los términos del art. 69.2 LRJS. De esta forma, se adecúa la denominación del trámite a la naturaleza del acto impugnado, en la medida en que la resolución denegatoria del abono de los salarios de tramitación, emitida por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, del Ministerio de Justicia, no constituye un acto de la Administración como empleadora, sino un acto administrativo en materia laboral<sup>36</sup>, fundado

.....  
32 FALGUERA BARÓ, M. A., “La ley 39/2015 o la invasión colonialista del iuslaborismo por el Derecho administrativo”, *Iuslabor*, núm. 2, 2015, p. 6. Disponible en <https://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/312036/402135>.

33 A tenor del art. 8.1 RD 418/2014, podrá entenderse desestimada la reclamación de salarios, transcurrido el plazo previsto en el art. 7.1, sin que la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia haya notificado la correspondiente resolución. El citado plazo es de un mes desde la recepción de la propuesta de resolución formulada por la Delegación o Subdelegación del Gobierno (que, según el art. 6.1 RD 418/2014, habrá de emitirse dentro de los quince días siguientes al de la fecha de entrada de la reclamación en el registro del órgano competente para su tramitación).

34 FALGUERA BARÓ, M. A., “La ley 39/2015 o la invasión colonialista del iuslaborismo por el Derecho administrativo”, cit., p. 6.

35 El art. 5 RD 926/1982 disponía expresamente que la resolución que ponía fin al procedimiento no era recurrible en la vía administrativa.

36 ARASTEY SAHÚN, M. L., “Análisis de las reformas procesales introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *XXVIII Jornadas Catalanas de*

en la responsabilidad del Estado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia (art. 121 CE), así como en el objetivo de aliviar a las empresas de determinados costes derivados del mero transcurso del tiempo<sup>37</sup>.

#### 4. SOBRE LA APLICACIÓN DE UN TRÁMITE PREPROCESAL ALTERNATIVO A LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA

Con la salvedad de los supuestos analizados en el apartado anterior, en que la acción debe ir precedida de reclamación previa, el citado presupuesto de procedibilidad ha desaparecido, suscitando una intensa controversia doctrinal acerca de la posibilidad de acudir directamente a la jurisdicción social para impugnar las decisiones adoptadas por la Administración como empleadora o, de no considerarse posible, respecto del trámite preprocesal aplicable. Sobre la cuestión se han mantenido, en esencia, tres tesis: la exigencia de agotamiento de la vía administrativa mediante recurso administrativo de alzada; la necesidad de conciliación administrativa previa; o la posibilidad de impugnación judicial, sin trámite previo. A continuación, se exponen los argumentos que, a juicio de la doctrina científica y judicial, avalan o rebaten cada una de estas soluciones.

##### 4.1 El agotamiento de la vía administrativa

En un primer momento, tras la aprobación de la LPACAP, algún autor afirmó la sustitución de la reclamación previa por el recurso administrativo aplicable<sup>38</sup>, fundándose en el propio tenor del art. 69.1 LRJS, según el cual, para demandar a una Administración pública, “*será requisito necesario haber agotado la vía administrativa, cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable*”. También, el apartado 3 del mismo precepto, parece exigir el agotamiento de la vía administrativa en la acción por despido, en la que antes se requería la reclamación previa, en

.....  
*Derecho Social: Los nuevos retos del Derecho del Trabajo: Cambios en la organización productiva y nuevos criterios jurisprudencia*, Barcelona, 2017, p. 17; GARCÍA GIMÉNEZ, M., “¿La reclamación administrativa previa desaparece o solo se “transforma”?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros*, núm. 405, 2016, p. 215; MERCADER UGUINA, J. R., *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, cit., p. 318.

37 En este sentido, véanse, por todas, las SSTs de 26 febrero 2008 (RJ 2008, 3037) y 19 enero 2011 (RJ 2011, 918).

38 Por todos, CABERO MORÁN, E., “La reclamación administrativa previa a la vía judicial social tras la promulgación de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común”, *Trabajo y Derecho*, núm. 11, 2015, pp. 97–101; FALGUERA BARÓ, M. A., “La ley 39/2015 o la invasión colonialista del iuslaborismo por el Derecho administrativo”, cit., p. 3.

cuanto dispone que “*el plazo de interposición de la demanda será de veinte días hábiles (...), contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido el acto o la notificación de la resolución impugnada, o desde que se deba entender agotada la vía administrativa en los demás casos*”<sup>39</sup>.

Sin embargo, desde un punto de vista teleológico, esta interpretación de la reforma no se sostiene, pues la eliminación de la reclamación administrativa previa no cumpliría la finalidad pretendida por la norma<sup>40</sup>, si, en su lugar, hubiera que agotar la vía administrativa, imponiendo al trabajador o trabajadora el “calvario de plazos y recursos” que la misma implica<sup>41</sup>.

Por otra parte, a efectos de determinar los mecanismos de impugnación aplicables, es preciso distinguir entre actos de la Administración en los que la misma interviene como sujeto privado, como ocurre cuando es parte de una relación laboral, y actos administrativos, dictados en el ejercicio de una potestad administrativa en materia laboral y de Seguridad Social (excluidos los prestacionales). Como ha señalado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 20 de junio de 2017<sup>42</sup>, únicamente, respecto de los actos administrativos, se aplica el art. 69 LRJS, exigiéndose el agotamiento de la vía administrativa<sup>43</sup>, mediante los recursos administrativos previstos en la LPACAP<sup>44</sup>.

Esta conclusión se deduce, asimismo, de un análisis diacrónico de la normativa procesal, pues la LPL únicamente exigía la reclamación administrativa como trámite previo para demandar a la Administración, no siendo hasta la atribución de competencia a la jurisdicción social para conocer de la impugnación de actos administrativos en materia laboral y sindical, y de Seguridad Social, en virtud de los apartados n) y s) del art. 2 LRJS, cuando la citada norma establece la necesidad de agotar la vía administrativa<sup>45</sup>.

.....

39 MORENO GONZÁLEZ-ALLER, I. “El agotamiento de la vía administrativa y el plazo de caducidad”, *El Derecho, Foro legal* 17.11.2016. Disponible en [http://www.elderecho.com/foro\\_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad\\_12\\_1022310001.html](http://www.elderecho.com/foro_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad_12_1022310001.html).

40 LAFUENTE SUÁREZ, J. L., “La supresión de la reclamación previa a la vía jurisdiccional laboral”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros*, núm. 411, 2017, p. 92.

41 La expresión es de SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”, cit., p. 132.

42 Rec. 1166/2017. La STSJ País Vasco se apoya en la STS de 8 de octubre de 2009 (rcud. 3604/2008), según la cual “(...) 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”.

43 PRECIADO DOMÉNECH, C. H., “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, p. 40; MERCADER UGUINA, J. R., *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, cit., p. 318.

44 Cfr. los arts. 112 a 126 LPACAP, que regulan los recursos administrativos de alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión.

45 STSJ Asturias, de 26 septiembre 2017 (rec. núm. 1759/2017).

En definitiva, el agotamiento de la vía administrativa se exigirá respecto de los actos administrativos a los que se refiere el art. 2.n) LRJS<sup>46</sup>, y en particular: las resoluciones administrativas de la autoridad laboral recaídas en los procedimientos de suspensión de los contratos y de despido por causa de fuerza mayor, conforme a los arts. 47.3 y 51.7 ET; las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical; así como, en general “*las demás impugnaciones de otros actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical que pongan fin a la vía administrativa, siempre que en este caso su conocimiento no esté atribuido a otro orden jurisdiccional*”<sup>47</sup>. Igualmente, deberá ir precedida del agotamiento de la vía administrativa, mediante los recursos administrativos correspondientes, la impugnación de los actos de las Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictados en materia de Seguridad Social no prestacional, incluyendo las resoluciones recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia y con excepción de las resoluciones excluidas de la jurisdicción social en virtud del art. 3.f) LRJS [art. 2.s) LRJS].

#### 4.2. La conciliación administrativa previa

En lo que concierne a los actos de administración, en los que la Administración interviene como empleadora con sujeción al Derecho laboral, se ha afirmado que la supresión de la prerrogativa de la reclamación administrativa previa a la vía judicial determina la equiparación de la Administración al empresario privado, siéndole por ello aplicable la exigencia general de conciliación administrativa previa<sup>48</sup>.

Ciertamente, entre las excepciones que el art. 64.1 LRJS introduce a esta regla general, no se enuncian los supuestos en que se demanda a la Administración como empleadora, sino únicamente aquellos “*procesos que exijan el agotamiento de la vía administrativa*”. También, en favor de esta tesis, cabría traer a colación la consideración de la reclamación previa como un trámite similar a la conciliación previa, avalada por el propio Tribunal

.....

46 Y cuya impugnación se tramitará conforme a la modalidad procesal prevista en el art. 151 LRJS.

47 Como es el caso de las resoluciones administrativas sobre autorización de trabajos de menores, suspensión del plazo de efectividad de los traslados colectivos, extensión de convenios, impugnación de la certificación de representatividad, reclamación al Estado de salarios de tramitación por despido, etc. (BLASCO PELLICER, A., “El proceso de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social”, en AA.VV., BLASCO PELLICER, A. (Dir.), *El proceso laboral. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 1646; GARCÍA GIMÉNEZ, M., “¿La reclamación administrativa previa desaparece o solo se “transforma”?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, cit., p. 214). No obstante, en lo que concierne a la impugnación de la certificación de representatividad de los sindicatos emitida por la Oficina Pública de Elecciones Sindicales, alguna doctrina de suplicación había declarado el carácter preceptivo de la reclamación administrativa previa [STSJ Navarra núm. 367, de 29 julio 1997 (RJ 1997, 2535)].

48 PRECIADO DOMÉNECH, C. H., “La supresión de la reclamación previa laboral por la Ley 39/15, de 1 de octubre, y su impacto en el proceso laboral”, cit., p. 40; GARCÍA GIMÉNEZ, M., “¿La reclamación administrativa previa desaparece o solo se “transforma”?”, cit., pp. 215 y 216.

Constitucional (v. gr. en la STC 120/1993)<sup>49</sup>. No en vano, ambas instituciones aparecen reguladas en el Título V de la LRJS, dedicado a la evitación del proceso. En análogo sentido, el Tribunal Supremo ha señalado que “la finalidad del trámite de conciliación previa a los procesos frente a personas jurídicas privadas es equivalente a la finalidad señalada de la reclamación administrativa previa”<sup>50</sup>.

No obstante, ya durante la vigencia de la Ley de Procedimiento Laboral, la jurisprudencia había concluido que la conciliación previa no era de aplicación a los conflictos colectivos en que fuera parte un ente público, por más que quedaran excluidos de reclamación previa (art. 70.1 LPL) y no aparecieran enunciados entre las excepciones al requisito de conciliación previa (art. 64.1 LPL)<sup>51</sup>.

En otro orden de consideraciones, como ha señalado la Comunicación Laboral 67/2016 de la Abogacía del Estado, de 18 de octubre<sup>52</sup>, el papel de la Administración en la conciliación se halla condicionado por “los límites legales a la transacción, previstos en el caso del Estado en el art. 7.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”<sup>53</sup>. En consecuencia, aunque la Administración puede modificar sus decisiones, aceptando en todo o en parte la petición del administrado, cuando así proceda en cumplimiento de la legalidad vigente<sup>54</sup>, no podría, a diferencia del empresario privado, resolver un conflicto mediante la avenencia o la autocomposición, v. gr. acordando una indemnización superior a la legal a fin de evitar un procedimiento judicial<sup>55</sup>.

.....

49 Basándose en esa similitud funcional, la sentencia de la STS de 31 enero 2003 (RJ 2004, 1826), otorga plena virtualidad jurídica a la presentación de la papeleta de conciliación ante un órgano administrativo incompetente, para suspender el plazo de caducidad de la acción. Similares argumentos han llevado al Tribunal Constitucional, en Sentencia 12/2003, de 28 de enero, a considerar que la presentación de conciliación previa, cuando lo procedente era la reclamación previa, no supone la caducidad de la acción.

50 STS de 30 noviembre 2000 (RJ 2001,1444). Cfr. SSTS de 2 febrero 1995 (RJ 1995, 732), 7 abril 1995 (RJ 1995, 2986) y 15 febrero 1996 (RJ 1996, 1405).

51 Antes bien, como el vigente art. 156.1 LRJS, el art. 154.1 LPL establecía como requisito necesario para la tramitación del proceso colectivo, el intento de conciliación ante el servicio administrativo correspondiente o ante los órganos de conciliación que puedan establecerse a través de los acuerdos interprofesionales o los convenios colectivos. Pese a ello, la STS 8545/1999, de 29 diciembre 1999 (rec. 1300/1999), recordó que el art. 155.2 LPL contemplaba la posibilidad de que en algunos supuestos no fuera necesario dicho trámite preprocesal, en cuanto disponía que a la demanda debía “acompañarse certificación de haberse intentado la conciliación previa o alegación de no ser necesaria esta”. Pues bien, según la citada sentencia, habría que incluir en esta salvedad “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 art. 70 LPL dispensa de este trámite a los procesos de conflicto colectivo.”

52 Comunicación emitida por el Departamento Social de la Abogacía General del Estado, en interpretación de la supresión de la reclamación administrativa previa por la LPACAP.

53 También insiste en las amplias limitaciones que el ordenamiento establece respecto de la capacidad de transigir de la Administración Pública, QUINTANA DAIMIEL, A., “Análisis preliminar de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común”, Actualidad Administrativa, núm. 11, 2015, p. 7 (La ley 5899/2015), con cita del art. 31 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y del ya mencionado art. 7.3 de la LGP 47/2003, de 26 de noviembre.

54 BAJO GARCÍA, I., “La evitación del proceso”, en AA.VV., BLASCO PELLICER, A. (Dir.), *El proceso laboral. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 428.

55 Por el contrario, LAFUENTE SUÁREZ, J.L., “La supresión de la reclamación previa a la vía jurisdiccional laboral”, cit., p. 95, afirma la posibilidad de transigir por parte de la Administración respecto de los actos sujetos

En fin, en contra de la exigencia de este trámite preprocesal para plantear demandas frente a la Administración empleadora, juega el argumento esgrimido anteriormente respecto del agotamiento de la vía administrativa previa, y es que, si como sostiene la Exposición de Motivos de la LPACAP, se trata de suprimir obstáculos que dificultan el acceso a los derechos, no tiene sentido sustituir la reclamación administrativa por otro trámite previo, como es la conciliación previa.

### 4.3. Impugnación directa ante la jurisdicción social

Por las razones expuestas, de índole sistemática y finalista, tanto la doctrina mayoritaria<sup>56</sup>, como la Abogacía del Estado en la mencionada Comunicación Laboral 67/2016, han entendido que las demandas frente a actos de la administración pública fundados en Derecho laboral, 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). Siguiendo el mismo criterio, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la precitada sentencia de 20 de junio de 2017, ha afirmado 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”<sup>57</sup>.

La posibilidad de acudir directamente a los tribunales, sin necesidad de agotamiento de la vía administrativa para formular las acciones de impugnación de actos de la Administración, determina necesariamente la inaplicación del plazo de caducidad de la instancia, previsto en el art. 69.2 LRJS. Por ello, es preciso reflexionar sobre el significado del apartado 3 del mismo precepto, en cuanto dispone que: “*En las acciones derivadas de despido y demás acciones sujetas a plazo de caducidad, el plazo de interposición de la demanda será de veinte días hábiles o el especial que sea aplicable, contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido el acto o la notificación de la resolución impugnada, o desde que se deba entender agotada la vía administrativa en los demás casos*”. Así, la LPACAP ha mantenido la redacción anterior con la única cautela de suprimir el inciso final del art.



al Derecho privado y laboral, siendo buen ejemplo de ello la celebración de convenios colectivos por parte de la Administración, por lo que confluje la viabilidad de la conciliación o mediación previas.

<sup>56</sup> Por todos, ARASTEY SAHÚN, M. L., “Análisis de las reformas procesales introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, cit., p. 13; HERNÁNDEZ VITORIA, M. J., “Trámites preprocesales en el ejercicio de acciones judiciales contra órganos públicos en el proceso laboral”, *Revista de Información Laboral* núm. 2, 2016, pp. 19–40 (BIB 2016|798); LÓPEZ-TAMES IGLESIAS, R., “El agotamiento de la vía administrativa y el plazo de caducidad”, *El Derecho, Foro legal* 17.11.2016. Disponible en [http://www.elderecho.com/foro\\_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad\\_12\\_1022310001.html](http://www.elderecho.com/foro_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad_12_1022310001.html).

<sup>57</sup> Igualmente, sin ánimo exhaustivo, véanse, la STSJ de Aragón, en su sentencia de 12 abril 2018 (rec. núm. 172/2018); y SSTSJ Castilla y León (Valladolid), de 12 abril 2018 (rec. núm. 266/2018) y 31 mayo 2018 (rec. núm. 594/2018).

69.3 LRJS, en el que se establecía que “la interposición de la reclamación previa suspende el plazo de caducidad, en los términos del artículo 73”.

La referencia del art. 69.3 LRJS a “las acciones derivadas de despido y demás acciones sujetas al plazo de caducidad” (fijación de vacaciones, movilidad geográfica, modificación sustancial de condiciones de trabajo, derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral reconocidos legal o convencionalmente, etc.), no parece contradictoria con la tesis mantenida, pues la norma admite que el cómputo del plazo de la acción se inicie “a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido el acto o la notificación de la resolución impugnada”, sin exigir, por tanto, el agotamiento de la vía administrativa. De esta forma, la regla que establece el *dies a quo* del cómputo del plazo de 20 días hábiles “desde que se deba entender agotada la vía administrativa”, sería aplicable a “los demás casos” en que el ejercicio de la acción se halla sometido a plazo de caducidad y en que dicho trámite preprocesal es obligatorio, como sucede en el supuesto de impugnación de las resoluciones administrativas en materia de suspensión o despido por fuerza mayor previstas en los arts. 47.3 y 51.7 LRJS<sup>58</sup>.

## 5. EFECTOS DEL PLANTEAMIENTO POTESTATIVO DE LA RECLAMACIÓN O LA CONCILIACIÓN PREVIA: CÓMPUTO DE PLAZOS Y CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

Pese a la alegada inutilidad de la reclamación administrativa previa, la supresión de este trámite impide a la Administración reconsiderar sus actos, obligando a la persona afectada a acudir a la vía jurisdiccional, con los costes que ello conlleva<sup>59</sup>. Por esta razón, se ha afirmado la conveniencia de mantener, siquiera potestativamente, la reclamación previa o, si no esta formalmente, sí una petición o solicitud que haga las veces de aquella, propiciando el conocimiento por parte de la Administración y, en su caso, el reconocimiento del derecho solicitado<sup>60</sup>.



58 En este sentido, véase ARASTEY SAHÚN, M. L., “Análisis de las reformas procesales introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, cit., p. 15.

59 MERCADER UGUINA, J. R., *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, cit., p. 323. Ciertamente, y por más raros que sean los supuestos en que así se admita, en algunos casos puede “ser tan perfecto el derecho del particular demandante que deba ser desde luego reconocido”, siendo esta la razón en la que el Real Decreto de 23 de marzo de 1886 justificaba “la conveniencia y necesidad de que a falta de acto de conciliación y como garantía en favor de los derechos del Estado, con ventaja posible para los particulares”, se exigiera “la reclamación previa en la vía gubernativa antes de entablar demandas contra el Estado”.

60 Según propone LAFUENTE SUÁREZ, J. L., “La supresión de la reclamación previa a la vía jurisdiccional laboral”, cit., p. 100.

Esta opción suscita el interrogante de si la falta de respuesta por parte de la Administración a la reclamación previa interpuesta cuando ya no es preceptiva, puede generar indefensión para la persona demandante. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla León (Valladolid), en sentencia de 21 de mayo de 2018<sup>61</sup>, ha negado que el silencio administrativo provoque indefensión alguna, cuando la Administración se limita en el acto de juicio a oponerse a la demanda en base a datos que constan en el expediente, y que, por tanto, pudieron ser conocidos por la parte demandante.

Asimismo, la vigente regulación plantea la duda de si la reclamación previa formulada de forma voluntaria interrumpe los plazos de prescripción o suspende de los de caducidad de las acciones. A diferencia de lo previsto en el art. 64.3 LRJS, relativo a la interposición de la conciliación previa cuando la misma no constituye un trámite obligatorio, la normativa procesal no se manifiesta sobre los efectos de la reclamación previa potestativa, pues tras la reforma el art. 73 LRJS se limita a regular los efectos de la interposición de la reclamación previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, supuesto en que, como se ha señalado, constituye un trámite obligatorio<sup>62</sup>. La omisión de una previsión en análogo sentido al art. 64.3 LRJS ha llevado a la doctrina a concluir que la interposición potestativa de la reclamación previa no tendrá virtualidad suspensiva ni interruptiva de los plazos para el ejercicio de las acciones en el ámbito laboral<sup>63</sup>, aunque conviene recordar que el art. 1973 CC establece que la reclamación extrajudicial comporta la interrupción de los plazos de prescripción<sup>64</sup>.

El Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión, en su sentencia de 14 de octubre de 1993, señalando que la interposición de una reclamación previa a la vía judicial no exigida por el ordenamiento jurídico interrumpe el plazo para accionar<sup>65</sup>. La sentencia, relativa a un proceso de Seguridad Social en materia de accidente de trabajo, respecto del que el art. 63.2 de la LPL/1980 eximía de la necesidad de reclamación previa, invocó el principio *pro actione* recogido en la doctrina constitucional, y en particular en la STC 69/1990, de 5 de abril, concluyendo que “no se puede adoptar un criterio interpretativo formalista que lleve a considerar la inadmisión como una sanción a la parte que haya incurrido en un error de procedimiento, debiendo los Tribunales atender a una ponderación del medio en que consiste el requisito y el fin que con él se persigue, evitando la preponderancia de lo que es solo instrumento con mengua de la finalidad última de la función jurisdiccional, convirtiendo cualquier irregularidad en obstáculo insalvable para la consecución de la tutela judicial”<sup>66</sup>.

.....

61 STSJ núm. 921/2018, Rec. núm. 489/18.

62 Cfr. el art. 121.2 de la derogada Ley 30/1992.

63 BAJO GARCÍA, I., “La evitación del proceso”, cit., p. 442.

64 LAFUENTE SUÁREZ, J. L., “La supresión de la reclamación previa a la vía jurisdiccional laboral”, cit., p. 98.

65 Rcd. 3965/1992 (RJ 1993, 7061).

66 Por su parte, la Sentencia de 16 noviembre 2004 (rcud. 6485/03), concluye que la reclamación previa presentada frente a la Cruz Roja Española tiene eficacia para suspender el plazo de caducidad de la acción de despido, pese

Finalmente, este debate ha llegado a la doctrina de suplicación, al hilo de los recursos de suplicación planteados frente a las sentencias de instancia que apreciaban la caducidad de la acción por despido formulada por trabajadores de la Administración Pública, tras haber formulado reclamación previa (en la mayoría de las ocasiones, no respondida por la empleadora). Partiendo de la base de que, en los casos en que se demanda a la Administración como empleadora, ya no es preceptiva la reclamación administrativa previa, esta doctrina de suplicación concluye que “la interposición de la misma, que puede efectuarse potestativamente, no suspende el plazo de caducidad, como se desprende de la reforma legislativa operada”, en el art. 69.3 LRJS, según el cual, la acción por despido se ha de interponer dentro del plazo de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que se produjo el acto o la notificación de la resolución impugnada<sup>67</sup>.

En cualquier caso, según el art. 69.1 LRJS, cuando en la notificación de la resolución administrativa se haya omitido informar sobre los recursos procedentes en vía administrativa o judicial que caben contra la misma, se mantendrán suspendidos los plazos de caducidad e interrumpidos los de prescripción. De conformidad con el citado precepto, dicha notificación únicamente surtirá “efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda” (art. 69.1 LRJS). Con ello, se pretende evitar que en aquellos casos en los que la actuación de la Administración pueda ser irregular por no acomodarse a las normas del derecho administrativo, ofreciendo serias dudas sobre el momento en el que debe comenzar el cómputo del plazo de caducidad, la Administración se coloque en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales (STC 204/1987)<sup>68</sup>.

Por último, respecto de la eficacia de la presentación de la papeleta de conciliación ante el órgano de conciliación con carácter previo a la interposición de la demanda frente a la Administración empleadora, la misma no impedirá, con carácter general, que el cómputo



a que frente a dicha Institución debió plantearse conciliación extrajudicial.

67 SSTSJ Asturias, de 11 julio 2017 (rec. núm. 1408/2017) y 26 septiembre 2017 (rec. núm. 1759/2017); STSJ Castilla-La Mancha, de 14 diciembre 2017 (rec. núm. 1546/2017); STSJ Aragón, de 12 abril 2018 (rec. núm. 172/2018); y SSTSJ Castilla y León (Valladolid), de 12 abril 2018 (rec. núm. 266/2018) y 31 mayo 2018 (rec. núm. 594/2018). En los casos enjuiciados, puesto que las demandas se interpusieron una vez transcurrido dicho plazo, los Tribunales confirman las sentencias de instancia que declararon la caducidad de la acción.

68 SSTS de 10 junio 2016 (rec. 601/2015) y 29 mayo 2018 (rec. 1138/2016). En base a la doctrina constitucional y a la jurisprudencia citadas, la STSJ Madrid, de 27 noviembre 2017 (rec. núm. 904/2017), concluye que no procede estimar la caducidad de la acción de despido, cuando la resolución que notificaba el despido no informó sobre los recursos aplicables, motivando que el trabajador despedido plantease, por error, la reclamación previa. Por ello, entiende que “la interposición de la reclamación previa, aunque no sea preceptiva, suspende el plazo de caducidad” para ejercer dicha acción. Esta sentencia mantiene un criterio contradictorio con la doctrina de suplicación mayoritaria, abriendo la posibilidad a un pronunciamiento del Tribunal Supremo en unificación de doctrina.

de los plazos para interponer la demanda siga su curso, incluso en el supuesto de que el órgano de conciliación hubiera citado a la Administración, que, por lo demás, no tendría la obligación de comparecer al acto de conciliación. Y es que, según lo dispuesto en el art. 64.3 LRJS, la posibilidad de que el intento previo de conciliación, cuando dicho trámite no es obligatorio, tenga la virtualidad de suspender los plazos de caducidad o interrumpir los de prescripción, queda condicionada, de un lado, a que ambas partes acudan de común acuerdo a tales vías previas, y, de otro, a que el acuerdo de conciliación o de mediación que pudiera alcanzarse pueda tener eficacia jurídica, extremo que dependerá de que el contenido del eventual acuerdo implique una transacción o la mera aplicación de la legalidad vigente<sup>69</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

**T**ras la reforma introducida por la LPACAP, las decisiones adoptadas por la Administración como empleadora son susceptibles de impugnación directa ante la jurisdicción social, sin necesidad de interponer previamente reclamación administrativa previa, agotar la vía administrativa mediante los recursos administrativos previstos en la LPACAP (de aplicación a los actos administrativos sujetos a Derecho público), o intentar la conciliación previa.

La supresión de la reclamación administrativa facilita el acceso a los tribunales, al tiempo que se elimina el riesgo derivado del planteamiento, en muchos casos sin la conveniente asesoría, de una solicitud que va a condicionar los términos del posterior proceso. No obstante, con esta reforma también desaparece la posibilidad de instar ante la Administración empleadora la reconsideración de la decisión adoptada, obligando a las personas afectadas a acudir a los tribunales a fin de obtener una decisión fundada en Derecho, con lo que ello comporta en cuanto a gastos de carácter procesal e incremento del volumen de trabajo para los órganos de la jurisdicción social.

Por esta razón, puede plantearse la conveniencia de mantener la reclamación administrativa de forma potestativa, con el objeto de recabar una resolución administrativa favorable que evite el proceso (y sus costas). No obstante, a la vista de la última doctrina de suplicación, y en espera de una jurisprudencia que clarifique si la reclamación admi-

.....

69 La precitada STSJ Aragón, de 12 abril 2018, afirma “que en el procedimiento de despido, únicamente suspenderá la caducidad la solicitud de conciliación ante el órgano público de mediación, arbitraje y conciliación competente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 59.3 del ET, cuando no se trate de una Administración pública”.

nistrativa no preceptiva tiene eficacia suspensiva del cómputo de los plazos de caducidad de las acciones sometidas a plazos de tal naturaleza, parece más aconsejable reservar dicha estrategia a las acciones sometidas a plazo de prescripción, o, alternativamente, formular la demanda dentro del plazo de caducidad, a contar desde la notificación del acto o decisión administrativa impugnada, sin perjuicio de interponer paralelamente la reclamación administrativa previa<sup>70</sup> o, si se prefiere, el escrito de petición del derecho que se invoca.

## BIBLIOGRAFÍA

ARASTEY SAHÚN, M. L., “Análisis de las reformas procesales introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *XXVIII Jornadas Catalanas de Derecho Social: Los nuevos retos del Derecho del Trabajo: Cambios en la organización productiva y nuevos criterios jurisprudencia*, Barcelona, 2017.

BAJO GARCÍA, I., “La evitación del proceso”, en AA.VV., BLASCO PELLICER, A. (Dir.), *El proceso laboral. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

BLASCO PELLICER, A., “Reclamación administrativa previa: últimos pronunciamientos jurisprudenciales antes de su parcial desaparición”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 22, 2016, pp 79–85.

BLASCO PELLICER, A., “El proceso de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social”, en AA.VV., BLASCO PELLICER, A. (Dir.), *El proceso laboral. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

CABERO MORÁN, E., “La reclamación administrativa previa a la vía judicial social tras la promulgación de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común”, *Trabajo y Derecho*, núm. 11, 2015, pp. 97–101.

FALGUERA BARÓ, M. A., “La ley 39/2015 o la invasión colonialista del iuslaborismo por el Derecho administrativo”, *Iuslabor*, núm. 2, 2015.

GARCÍA DE ENTERRIA MARTÍNEZ–CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1992.

70 RENTERO JOVER, J., “El agotamiento de la vía administrativa y el plazo de caducidad”, *El Derecho, Foro legal* 17.11.2016. Disponible en [http://www.elderecho.com/foro\\_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad\\_12\\_1022310001.html](http://www.elderecho.com/foro_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad_12_1022310001.html).

GARCÍA GIMÉNEZ, M., “¿La reclamación administrativa previa desaparece o solo se “transforma”?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros*, núm. 405, 2016.

GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., J.R. MERCADER UGUINA, A.R. TRILLO GARCÍA (Dirs.), *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Lex Nova, Valladolid, 2016.

GOÑI SEIN, J. L. y APILLUELO MARTÍN, M., “De la reclamación previa a la vía judicial”, en AAVV., MONEREO PÉREZ, J. L., MORENO VIDA, M. N. y GALLEGO MORALES, A. J. (Dirs.), *Comentario a la Ley de Procedimiento Laboral*, Tomo I, Comares, Granada, 2001.

HERNÁNDEZ VITORIA, M. J., “Trámites preprocesales en el ejercicio de acciones judiciales contra órganos públicos en el proceso laboral”, *Revista de Información Laboral* núm. 2, 2016, pp. 19-40 (BIB 2016\798).

LAFUENTE SUÁREZ, J. L., “La supresión de la reclamación previa a la vía jurisdiccional laboral”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros*, núm. 411, 2017, pp. 83-102.

LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J., “Reincorporación tardía del trabajador tras la incapacidad temporal: ¿abandono o despido?. Comentario a la STS (unif. doc.) 29 marzo 2001”, *Actualidad Laboral*, núm. 34, 2001.

LÓPEZ-TAMÉS IGLESIAS, R., *Gestión y control de la IT en los primeros trescientos sesenta y cinco días*, Bomarzo, Albacete, 2016.

LÓPEZ-TAMES IGLESIAS, R., “El agotamiento de la vía administrativa y el plazo de caducidad”, *El Derecho, Foro legal* 17.11.2016. Disponible en [http://www.elderecho.com/foro\\_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad\\_12\\_1022310001.html](http://www.elderecho.com/foro_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad_12_1022310001.html).

MERCADER UGUINA, J. R., *Los procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

MOLÍNS GARCÍA-ATANCE, J., “El control de la incapacidad temporal”, *Temas Laborales*, núm. 106, 2010, pp. 13-47.

MONTERO AROCA, J., *El proceso laboral*, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1979.

MORENO GONZÁLEZ-ALLER, I. “El agotamiento de la vía administrativa y el plazo de caducidad”, *El Derecho, Foro legal* 17.11.2016. Disponible en [http://www.elderecho.com/foro\\_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad\\_12\\_1022310001.html](http://www.elderecho.com/foro_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad_12_1022310001.html).

PRECIADO DOMÉNECH, C. H., “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.

QUINTANA DAIMIEL, A., “Análisis preliminar de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común”, *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2015.

RABANAL CARBAJO, P. F., “La nueva modalidad procesal de impugnación del alta médica (art. 140.3 LJS)”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 109, 2014, pp 15–32.

RENTERO JOVER, J., “El agotamiento de la vía administrativa y el plazo de caducidad”, *El Derecho, Foro legal* 17.11.2016. Disponible en [http://www.elderecho.com/foro\\_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad\\_12\\_1022310001.html](http://www.elderecho.com/foro_legal/laboral/Agotamiento-via-administrativa-plazo-caducidad_12_1022310001.html).

RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *La incapacidad temporal como causa de extinción del contrato de trabajo*, Thomson Reuters–Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 77, 1975, pp 81–138.

VERA JURADO, D. J., “La reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones civiles y laborales (SSTC 120/93 y 122/93, de 19 de abril)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 134, 1994.

**FRANCISCA MARÍA FERRANDO GARCÍA**

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Universidad de Murcia*

franferr@um.es