

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Algunes consideracions sobre la desaparició de la reclamació prèvia a la via judicial laboral en la norma que regula el procediment administratiu comú (I)

30-11-2016

Un dels canvis que ha implicat en la nostra pràctica administrativa l'entrada en vigor de la LPACAP deriva del fet que aquesta norma, que regula el procediment administratiu comú, ja no estableix ni regula les reclamacions prèvies en via civil i laboral. D'acord amb l'exposició de motius de la LPACAP:

“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 ha demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas.”

La LPACAP ja no estableix, doncs, aquestes reclamacions prèvies, que resten suprimides.

Els que ens dediquem al dret administratiu potser no vam anar molt més enllà d'aquesta constatació fins que s'han començat a publicar alguns comentaris, i específicament de iuslaboralistes, que ens han portat a tornar a reflexionar sobre les implicacions d'aquesta supressió. Entre d'altres, es pot consultar un article accessible en línia, "La Ley 39/2015 o la invasión colonialista del iuslaboralismo por el derecho administrativo", de M. A. Falguera Baró (*IUSLabor*, revista electrònica de dret del treball i de la seguretat social, 2/2016).

En molts dels apunts sobre aquesta qüestió, que fan una anàlisi conjunta de la LPACAP i de la recentment modificada Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social (LRJS), es parteix de la consideració que la supressió de la reclamació prèvia a la via laboral és més aviat una substitució de la reclamació prèvia per les vies ordinàries d'impugnació de les resolucions administratives, és a dir, pel recurs d'alçada i el potestatiu de reposició. En resum i de manera planera, es considera que on abans havíem d'interposar una reclamació prèvia a la via judicial laboral abans d'acudir a la jurisdicció social, ara haurem d'interposar o podrem interposar, segons escaigui, recurs d'alçada o recurs potestatiu de reposició, respectivament.

En l'article de Falguera Baró es recull que veus iuslaboralistes molt qualificades han arribat a la conclusió, però, que la desaparició de les referències legals a la reclamació prèvia impliquen que, quan es demandi una administració pública en concepte d'ocupador, ja no és necessari acudir a aquesta via prèvia per evitar el procés i es podria formular directament la demanda; possiblement la majoria de les persones que havíem abordat la qüestió des del punt de vista del dret administratiu ens movíem en aquesta segona línia d'opinió.

En aquest apunt i en un de posterior es formularan algunes consideracions que ens puguin ajudar a reflexionar i aprofundir sobre la qüestió plantejada en relació amb els supòsits que més comunament ens plantejem en la nostra feina diària.

Primera consideració: la reclamació prèvia a la via judicial laboral se suprimeix de la norma reguladora del procediment administratiu comú, però no de la normativa

En primer lloc, una consideració prèvia: l'afirmació que potser s'ha formulat durant aquests mesos de manera més o menys general en el sentit que havia desaparegut la reclamació prèvia a la via judicial laboral s'ha de matisar, ja que ha desaparegut la reclamació prèvia que anteriorment regulava la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, però s'ha de tenir en compte el que estableix la LRJS.

Es manté la reclamació administrativa prèvia en matèria de prestacions de Seguretat Social en els termes dels articles 71 i següents de la LRJS.

Segona consideració: la supressió de què es parla ha anat acompanyada d'una modificació de la LRJS que potser s'ha fet d'una manera una mica *automàtica*

La supressió de la reclamació prèvia regulada en la norma reguladora del procediment administratiu comú ha anat acompanyada d'una modificació de la LRJS. En la disposició final tercera de la LPACAP s'han modificat els articles 64, 69, 70, 72, 73, 85, 103 i 117 de la LRJS; la modificació ha entrat en vigor amb la LPACAP, és a dir, el 2 d'octubre de 2016.

La primera impressió que dona la lectura de la modificació és que potser s'ha fet sense gaire reflexió jurídica; sembla que simplement s'ha suprimit en els articles modificats tot esment i tota disposició relatius a la reclamació prèvia però que no s'ha anat molt més enllà ni sembla que s'hagi fet cap reflexió sobre si calia alguna modificació addicional o alguna harmonització de preceptes.

Cosa que potser era necessària, ja que sembla que com a conseqüència de la modificació potser una mica ràpida de la LRJS s'ha plantejat el dubte de si el que ha volgut el legislador (o no) és substituir el procediment administratiu de reclamació prèvia a la via laboral per un procediment de recurs administratiu i, concretament, pel procediment de recurs d'alçada quan no esgoti la via administrativa l'acte dictat per l'Administració pública que es vol sotmetre al coneixement de la jurisdicció social i que abans se sotmetia a la reclamació prèvia.

Tercera consideració: semblaria que la voluntat del legislador no era de substituir la reclamació prèvia pel sistema de recursos administratius. Recapitulació sobre alguns conceptes de dret administratiu

Tot i que potser la reforma introduïda en la LRJS no sigui perfecta, *a priori* i des de la perspectiva de qui es dedica al dret administratiu no sembla que la voluntat del legislador hagi estat la de suprimir la reclamació prèvia per passar a obligar el ciutadà o ciutadana a interposar un recurs administratiu. Semblaria que la voluntat del legislador era determinar que ja no s'ha d'interposar reclamació prèvia en els casos que abans de la LPACAP sí que calia interposar-la; que allà on abans calia interposar reclamació prèvia a la via laboral, ara ja no caldrà, i caldrà impugnar les actuacions corresponents d'acord amb les disposicions generals de la LRJS.

Aquesta consideració, que analitzarem de manera més detallada en el pròxim apunt sobre aquesta qüestió, la formulem substancialment a partir d'una recapitulació sobre alguns conceptes bàsics del dret administratiu: acte administratiu, actes que exhaureixen i no exhaureixen la via administrativa i recurs administratiu. Recapitem sobre aquests conceptes essencialment a partir del *Manual Básico de Derecho Administrativo* de Gamero Casado i Fernández Ramos:

- Acte administratiu és l'acte regulat pel dret administratiu, per qualsevol norma juridicoadministrativa. L'Administració també actua amb subjecció a altres branques de l'ordenament jurídic, com per exemple el dret laboral; els actes jurídics de l'Administració en què actua subjecta al dret laboral no són actes administratius, tot i que els dicti l'Administració, sinó actes subjectes a dret laboral.
- Quan parlem d'actes que exhaureixen la via administrativa i d'actes que no l'exhaureixen ens referim als actes administratius; es tracta d'una classificació dels actes administratius. Així, Gamero Casado i Fernández Ramos parlen d'actes que exhaureixen la via administrativa i d'actes que no exhaureixen la via administrativa quan classifiquen els actes administratius en funció del caràcter preceptiu de la seva impugnació en via administrativa.
- Finalment, quan parlem de recursos administratius fem referència a procediments de revisió d'actes administratius; segons Santamaría Pastor, en termes generals, amb el nom de recursos administratius es fa referència als procediments administratius de caràcter impugnatori mitjançant els quals les persones interessades o afectades per un acte administratiu insten l'Administració autora de l'acte que l'anul·li per raons de legalitat. La reclamació prèvia a la via judicial laboral regulada per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, feia referència a actuacions de les administracions públiques subjectes al dret laboral; en paraules de Gamero Casado i Fernández Ramos:

“Actos de las Administraciones públicas cuando actúan en condición de empleadores, es decir, adoptados en relación con sus empleados laborales (no funcionarios públicos): en este caso, el derecho material que se aplica es el Derecho del trabajo y no el régimen estatutario, por lo que resulta plenamente lógico que su revisión judicial tenga lugar ante la jurisdicción social.”

Encara haurem de recapitular sobre una altra circumstància; anem a l'exposició de motius de la vigent [LRJS](#) en la seva redacció originària, exposició de motius que feia referència a una de les novetats de la Llei promulgada l'any 2011:

“El Capítulo II regula el agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial. En la legislación anterior se mencionaba tan sólo la reclamación previa a la vía judicial, en relación con los litigios entre la Administración y sus trabajadores o entre la Administración de Seguridad Social, sus entidades gestoras y sus beneficiarios, y ahora ha sido modificado a fin de comprender las diversas formas de agotamiento de la vía administrativa por medio de recurso administrativo ordinario como consecuencia de la atracción al orden social del conocimiento sobre los recursos contra resoluciones administrativas en materia laboral.

Así, la principal novedad contenida en el artículo 69 es la introducción de una mención expresa de aquellos procesos que exijan otra forma de agotamiento de la vía administrativa, distinta de la reclamación previa, dejándose abiertas ambas posibilidades.”

Per tant, seguint aquesta exposició de motius i d'acord amb la terminologia utilitzada per la LRJS:

- La legislació processal laboral regulava originàriament l'esgotament de la via administrativa prèvia a la via judicial únicament amb la reclamació prèvia a la via judicial; es feia referència als litigis entre l'Administració i els seus treballadors o entre l'Administració de Seguretat Social, les seves entitats gestores i els seus beneficiaris.
- Com a conseqüència de l'atracció a l'ordre social del coneixement sobre els recursos contra resolucions administratives en matèria laboral, es va introduir en la llei l'esment a les dues formes d'esgotar la via administrativa a l'efecte d'acudir a la jurisdicció social:
 - mitjançant la tradicional reclamació prèvia, en uns casos,
 - mitjançant la interposició de recursos administratius, en d'altres; concretament en relació amb les resolucions administratives en matèria laboral.

Com a conseqüència de l'entrada en vigor de la LPACAP desapareix la reclamació prèvia *general* regulada en la norma del procediment administratiu comú i s'adapta la LRJS, on roman l'esment a la necessitat d'esgotar la via administrativa, quan escaigui, d'acord amb el que estableixi la normativa de procediment administratiu aplicable.

D'acord amb totes les consideracions anteriors, no semblaria que la interposició dels recursos administratius només es refereix a les resolucions administratives en matèria laboral, que són les que van portar a introduir en la llei que regula la jurisdicció social aquest esment a “aquesta altra manera” d'esgotar la via administrativa diferent de la reclamació prèvia?

A partir de les reflexions anteriors aprofundirem sobre aquesta qüestió en el primer apunt d'aquest blog de l'any 2017.

Rosa María Pérez Pablo

Funcionària del Cos d'Advocacia (en serveis especials). Cap de l'Àrea de Serveis Jurídics de l'Oficina Antifrau de Catalunya