

La reclamación gubernativa previa al proceso civil frente al Estado

SUMARIO: I. *Nociones generales*: 1. Concepto.—2. Naturaleza jurídica: *a)* Reclamación previa y vía administrativa. *b)* La reclamación previa es un presupuesto procesal: *a')* Si la falta de reclamación previa ha de ser tenida en cuenta de oficio o a instancia de parte. *b')* Momento en que ha de darse. *c')* Momento en que ha de examinarse la existencia.—3. Regulación.—II. *Requisitos*: 1. Idea general.—2. Requisitos subjetivos: *a)* Órgano administrativo. *b)* Interesado.—3. Requisitos objetivos: *a)* Procesos en los que la reclamación es requisito previo. *b)* Contenido de la reclamación.—4. Requisitos de la actividad: *a)* Lugar. *b)* Tiempo. *c)* Forma.—III. *Procedimiento*: 1. Iniciación.—2. Desarrollo.—3. Terminación: *a)* Resolución. *b)* Silencio administrativo.—IV. *Efectos*: 1. Efectos jurídico-materiales.—2. Efectos jurídico-procesales: *a)* Estimación de la reclamación previa: *a')* Regla general. *b')* Impugnación por un tercero. *c')* Revisión de oficio por la Administración. *b)* Desestimación de la reclamación previa.

I. NOCIONES GENERALES

1. CONCEPTOS

La Administración pública no siempre está sujeta al Derecho administrativo. Las entidades que integran la Administración pública pueden actuar como cualquier otra persona, sometidas al mismo Ordenamiento que los particulares.

El proceso administrativo está instituido para conocer las pretensiones que se deduzcan «en relación a los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo», según expresión del artículo 1.º de la Ley de la jurisdicción contenciosoadministrativa; pero no para conocer «las cuestiones de índole civil o penal atribuidas a la Jurisdicción ordinaria, y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyen por una Ley a la Jurisdicción Social o a otras jurisdicciones» (art. 2.º, *a*), de la misma Ley).

Cuando las pretensiones que se deducen frente a la Administración están fundadas en Derecho privado (civil o mercantil), serán objeto del correspondiente proceso civil ante la Jurisdicción ordinaria. Cuando estén fundadas en Derecho laboral, se deducirán ante la Jurisdicción laboral y serán examinadas en el procedimiento laboral.

En uno y otro supuesto se exige como requisito procesal previo la reclamación ante la propia entidad que ha de ser demandada, a fin de que pueda verificar el fundamento de la pretensión y, en consecuencia, acceder o no a ella al margen del proceso. Como tal requisito previo se establece en el artículo 138 de la Ley de procedimiento administrativo y en el artículo 376 de la Ley de régimen local.

2. NATURALEZA JURÍDICA

a) *Reclamación previa y vía administrativa*

a') La reclamación previa a la vía judicial ha de decidirse en un procedimiento al que la misma da nacimiento, que se tramita ante la propia Administración. Lo que plantea el problema de las analogías y diferencias entre este procedimiento y el procedimiento administrativo. Existe una nota común entre ellos: la que deriva de la exigencia de una decisión administrativa para poder iniciar la vía procesal. «En España—dice ROYO-VILLALVA (S.)—, antes de acudir a los Tribunales (ordinarios o contencioso-administrativos) es preciso haber agotado la vía gubernativa» (1).

b') Ahora bien, entre uno y otro procedimiento existen marcadas diferencias:

a'') Por lo pronto, como diferencia esencial, las cuestiones que en uno y otro se plantean. Mientras que en el procedimiento administrativo propiamente dicho las cuestiones son jurídico-administrativas, en el procedimiento en que se tramita una reclamación previa a la judicial, el Derecho que se discute no es administrativo, sino civil, mercantil o laboral (2).

b'') En cuanto al procedimiento, el régimen jurídico es distinto. Requisitos, tramitación y efectos se regulan de modo diferente en uno y otro procedimiento. Así como el procedimiento administrativo está

(1) «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, págs. 108-109.

(2) ROYO-VILLALVA, A. y S.: *Elementos de Derecho administrativo*, 24 ed., Valladolid, 1955, II, pág. 898; GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimientos administrativos especiales*, Madrid, 1967, I, pág. 64; RIBES PUIG: «La reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones civiles contra entidades locales», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 98, pág. 178.

informado por el principio de la jerarquía, en el de reclamación previa se emplea lo que CLAVERO denomina «técnica extrajerárquica» (3): «en este sentido—dice—debe consignarse la ausencia de recurso jerárquico, ya que si bien la reclamación se interpone ante la suprema autoridad, en la materia, de la provincia, su resolución le corresponde en única instancia al ministro del ramo, previos los asesoramientos oportunos».

c') No obstante las diferencias señaladas, el procedimiento previo a la vía judicial, en cuanto se tramita ante la Administración y responde a un privilegio de ésta, siquiera sea en el ámbito de las relaciones de Derecho común o especial laboral y no en el del Derecho administrativo, puede considerarse administrativo (4), por lo que, en lo no regulado en el capítulo dedicado al mismo se aplicarán las normas generales de la Ley de procedimiento administrativo. Así, el artículo 138 de esta Ley, dice: «La reclamación en vía administrativa será requisito previo al ejercicio de toda clase de acciones fundadas en el derecho privado o laboral contra el Estado y Organismos autónomos. Dicha reclamación se tramitará y resolverá por las normas contenidas en este capítulo, y, en su defecto, por las generales de esta Ley».

b) *La reclamación previa es un presupuesto procesal*

a') Se trata de un acontecimiento previo al proceso, del que depende su eficacia: sin la reclamación previa en vía gubernativa, cuando se demanda a una entidad administrativa, faltaría un requisito esencial. (Así, art. 138 de la Ley de procedimiento administrativo y art. 50 de la Ley de régimen local). Por eso el demandado podría oponer siempre la falta de reclamación previa en la vía gubernativa como excepción, al amparo de la causa séptima del artículo 533 de la Ley de enjuiciamiento civil, y ello impedirá al órgano jurisdiccional entrar en el fondo del asunto (5). Es más, en alguna disposición se prohíbe expresamente a los Tribunales admitir demandas «sin que antes se acredite debidamente en autos que los interesados han agotado la vía gubernativa» (art. 70 de la Ley del Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto de 15 de abril de 1964).

(3) *Consideraciones generales sobre la vía gubernativa*, estudios dedicados al Profesor GARCÍA OVIEDO, Sevilla, 1954, vol. I, Derecho administrativo, págs. 237-239.

(4) LÓPEZ-NIETO: *El procedimiento administrativo*, Barcelona, 1950, pág. 358.

(5) PRIETO CASTRO: *Manual de Derecho procesal civil*, Madrid, 1959, I, páginas 69-70; GUASP: *Derecho procesal civil*, Madrid, 1956, pág. 291; ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, Sevilla, 1961, págs. 13-15; SOTO NIETO: «Excepción de falta de reclamación previa en la vía gubernativa», *Revista de Derecho español y americano*, abril-junio 1968, págs. 107 y sigs.; GARCÍA CASAS: *Vía gubernativa y proceso civil*, Barcelona, 1975, págs. 87 y sigs.

b') Se considera como equivalente al acto de conciliación, que no procede cuando sea parte una entidad administrativa (art. 460, número tercero, de la Ley de enjuiciamiento civil), «pues si bien por la naturaleza especial y realmente privilegiada de los derechos del Estado, que no puedan ser objeto de transacción, se exceptúan del requisito de conciliación aquellas que se dirigen contra la Hacienda o el Estado, como por una parte no sería justo que el Estado se viera comprometido en un litigio sin la preparación necesaria, y por otra parte puede, en algunos casos, ser tan perfecto el derecho del particular demandante, que debe ser, desde luego, reconocido: de aquí la conveniencia y necesidad de que a falta del acto de conciliación, y como garantía en favor de los derechos del Estado, con ventajas posibles para los particulares, se exija la reclamación previa en la vía gubernativa antes de entablar demanda contra el Estado» (Exposición de Motivos del R. D. de 23 marzo 1866) (6).

El tratamiento jurídico de este requisito procesal ha planteado importantes problemas prácticos, derivados de sus analogías y diferencias con el acto de conciliación. Concretamente, se han planteado las cuestiones siguientes:

a') *Si la falta de reclamación previa ha de ser tenida en cuenta de oficio o a instancia de parte*

La reclamación previa es un presupuesto del proceso civil. No haberse cumplido con este requisito previo constituye una de las excepciones dilatorias que enumera el artículo 533, 7.ª, de la Ley de enjuiciamiento civil. La representación del Estado demandado puede, pues, oponer esta excepción, con las consecuencias propias de las llamadas «excepciones dilatorias».

Ahora bien, dado el dominio del principio dispositivo en el proceso civil, ¿no puede el juez apreciar de oficio la falta de este defecto procesal?

(6) Que la reclamación previa viene a cumplir función análoga a la de la conciliación, lo pone de manifiesto la Exposición de Motivos del Real Decreto de 23 de marzo de 1886 y así señalado por la doctrina. Cfr., por ejemplo, ROYO-VILANOVA, S.: *El procedimiento administrativo*, cit., págs. 108-109; CLAVERO: *Consideraciones*, cit., págs. 220-223; ALONSO OLEA: *La reclamación*, cit., páginas 15-17.

Ahora bien, pese a que su función es análoga y a que en ambos casos estamos ante un presupuesto procesal, su naturaleza es distinta: la conciliación tiene carácter procesal, mientras que la reclamación previa tiene carácter administrativo. Por eso dice GUASP que entre una y otra «no hay una verdadera afinidad de esencia». *Derecho procesal civil*, cit., pág. 1236.

BARROS MARTÍNEZ: *Derecho local de España*, 1951, pág. 411; GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, pág. 321.

Aparte de los argumentos que, desde un punto de vista estrictamente procesal, podrían aducirse para justificar la potestad del juez ordinario para plantear de oficio la cuestión de si se ha cumplido este requisito procesal (7), están los textos categóricos del Ordenamiento jurídico-administrativo, al establecer la reclamación previa como requisito inexcusable previo al ejercicio de las acciones civiles. Así, el artículo 138 de la Ley de procedimiento administrativo, respecto del Estado. Más categóricos que este precepto general son el art. 70 de la Ley del Patrimonio del Estado (texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril) y el artículo 11, apartado 6, c), de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, así como el artículo 376 de la Ley de régimen local. Si a tenor de estas normas, «los Tribunales no admitirán demanda alguna... sin que antes se acredite en autos que los interesados han agotado la vía gubernativa» (según expresión del artículo citado de la Ley del Patrimonio), y «no se admitirá la demanda sin que se acredite haber agotado previamente contra el Estado la vía gubernativa», parece evidente que el órgano jurisdiccional ante el que se tramita un proceso civil frente al Estado puede—y debe—de oficio, aun cuando no se haya planteado por las partes, apreciar la existencia de este defecto procesal.

b') *Momento en que ha de darse*

El presupuesto procesal consistente en la reclamación previa, como cualquier otro presupuesto procesal, debe darse antes de incoarse el proceso. Si es un requisito *previo*, si no debe admitirse la «demanda» sin haberse acreditado el agotamiento de la vía gubernativa, es obvio que para que el órgano jurisdiccional pueda entrar a examinar la cuestión de fondo deberá haberse resuelto la reclamación previa o transcurrido el plazo previsto en la Ley para que se presuma denegada por silencio administrativo.

Ahora bien, el principio de economía procesal se impone cada día con mayor amplitud. Lo que ha determinado una tendencia jurisprudencial justamente elogiada por la doctrina (8), que permite la subsanación de los defectos susceptibles de ello durante el curso del proceso.

Respecto del acto de conciliación esta posibilidad de subsanación se encuentra expresamente consagrada en el artículo 462 de la Ley de

(7) Una referencia completa al tratamiento en general de los presupuestos procesales en ENCISO: «Acción y personalidad: contribución al estudio de las excepciones dilatorias de los números 2 y 4 del artículo 533 de la Ley de Enjuiciamiento Civil», en *Revista de Derecho Privado*, t. XXIII (1936), págs. 126 y sigs.

(8) GUASP: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*. II, 1, 1.ª, pág. 304.

enjuiciamiento civil. ¿Es aplicable este régimen de subsanación al requisito de la reclamación previa?

La contestación afirmativa parece imponerse en la jurisprudencia más reciente. En este sentido, una sentencia de la Sala 1.^a del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1975 (de que fue Ponente BELTRÁN HEREDIA) contiene una doctrina terminante e irrefutable (9). Con perfecto

(9) En sus considerandos 3.º y 4.º establece:

Considerando: Que el motivo tercero del recurso, y con amparo procesal en el número 1 del artículo 1.692 de la Ley de Enjuiciamiento, denuncia interpretación errónea del 138 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, así como del 533, número 7, de la Ley Procesal Civil, y violación de la doctrina legal contenida en las sentencias de esta Sala que cita; tomando el alegato como punto de partida la desestimación del motivo anteriormente examinado, es decir, considerando que se está en presencia de un acto realizado por la Administración o alguno de sus organismos autónomos como persona jurídica privada, que implica, de acuerdo con la normativa en vigor establecida en el artículo 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo citada, la necesidad de la reclamación previa por la vía gubernativa, cuyo defecto en decir del recurso es insubsanable acarreado la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento seguido; apareciendo en el caso contemplado que la representación letrada del Estado, tanto en el acto de la comparecencia ante el Juzgado como al contestar a la demanda, alegó que este trámite no había sido cumplimentado, como, en efecto, no lo fue, a la vista de lo cual el Juzgado de Primera Instancia que entendía el asunto, en Auto de 17 de febrero de 1973, apreció la existencia del vicio, pero aplicando analógicamente lo dispuesto para el acto de conciliación en el párrafo segundo del artículo 462 de la Ley de Enjuiciamiento, consideró que era subsanable, suspendiendo las actuaciones hasta que el trámite fuese cumplido, cumplimiento que efectivamente se practicó con resultado negativo, proceder que fue confirmado en un todo por la sentencia recurrida, que es contra el que se alza el motivo del recurso que ahora es objeto de examen.

Considerando: Que el problema, que el recurrente plantea con acierto, es el relativo a la naturaleza y alcance jurídicos de la referida reclamación previa en la vía gubernativa y su relación con el acto de conciliación, sobre todo a los efectos de la posible subsanación o no del defecto del trámite, que, como se ha dicho, se permite expresamente para el segundo por el legislador procesal común en el párrafo número 2 del artículo 462 de la Ley de Enjuiciamiento, para cuya solución, y al margen de las opiniones doctrinales de carácter científico, coincidentes en general si no en la equiparación, al menos en la similitud de ambas instituciones, por lo que respecta al fin que persiguen, que no es otro sino el de evitar que el particular o la Administración se vean envueltos en un proceso sin haberles dado la posibilidad de evitarlo, es preciso tener en cuenta la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo, la cual, ciertamente, como en el recurso se dice, alguna vez sostuvo la disparidad, afirmando que la falta de reclamación previa era un vicio insubsanable al modo como aparece en las Sentencias de 22 de marzo y 26 de abril de 1963 y 3 y 26 de abril de 1974—última de las recaídas sobre el tema—; pero en su inmensa mayoría, que constituye un auténtico cuerpo de doctrina homogénea, que debe ser mantenida, se inclinó por la tesis de que los dos institutos—la reclamación previa y el acto conciliatorio—eran equiparables por su finalidad, a que antes se hizo referencia; que no podía decirse alterada por el hecho de que en un caso interviniese la Administración pública, justo porque al hacerlo en estos supuestos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, no lo hace con la potestad o imperio que le es característico, sino como una simple persona jurídica privada, actuando en su virtud no un verdadero interés público, sino pri-

sentido de la Justicia, interpretando adecuadamente el principio anti-formalista que debe inspirar la interpretación procesal, aunque tantas veces se olvide—y mucho más por los jueces ordinarios que por los administrativos, aunque se crea lo contrario—, esta sentencia de 20 de marzo de 1975 se pronuncia definitivamente por la aplicación del artículo 462, párrafo segundo, de la Ley de enjuiciamiento civil, a la reclamación previa. «Al margen de las opiniones doctrinales de carácter científico—dice el 4.º considerando de esta sentencia—, coincidentes en general si no en la equiparación al menos en la similitud de ambas instituciones... el conflicto que se trata de evitar en el expediente que en este momento se discute es un puro conflicto de intereses privados sin que la falta, *subsanable en todo instante*, pueda implicar la nulidad de lo actuado, *por razones de economía de toda índole y para evitar las graves consecuencias que caso contrario podrían producirse...*».

c') *Momento en que ha de examinarse la existencia*

El requisito de la reclamación previa está sujeto a un régimen peculiar en orden al momento en que el órgano jurisdiccional debe examinar su cumplimiento. No está limitado al momento de decisión de las excepciones dilatorias—en el supuesto de que se hubiesen formulado por el demandado—o al de dictar sentencia. Sino que puede verificar su existencia:

vado, como pueda serlo el de cualquier particular, de lo que inevitablemente se deduce que el conflicto que se trata de evitar con el expediente que en este momento se discute es un puro conflicto de intereses privados, sin que la falta, subsanable en todo instante, pueda implicar la nulidad de lo actuado, por razones de economía de toda índole y para evitar las graves consecuencias que en caso contrario podrían producirse; doctrina ésta que, aunque con diferentes argumentaciones particularizadas, aparece recogida, entre otras, en las Sentencias de 30 de diciembre de 1953; 17 de febrero de 1954; 23 de enero de 1959; 23 de marzo y 12 de mayo de 1961; 9 de enero, 20 de febrero y 12 de mayo de 1962; 15 de marzo de 1965; 10 de junio de 1968, y 18 de febrero de 1972, y cuyo mantenimiento, antes anunciado, obliga a la desestimación del motivo que se examina; desestimación que se confirma, desde otro punto de vista, si se tiene presente que toda la citada jurisprudencia—incluida la Sentencia de 26 de abril de 1974, alegada con razón por el recurrente en pro de la tesis contraria respecto de la cuestión fundamentalmente alegada—es conculcadora en que el defecto denunciado se refiere a una actividad meramente formal, que no tiene ni puede tener otra repercusión en la esfera judicial que la de su acogida en el apartado séptimo del artículo 533 de la Ley de Enjuiciamiento—denunciado como infringido, según quedó expuesto por el recurso—, el cual, por su carácter adjetivo, no puede servir de fundamento a un recurso de casación por infracción de Ley o de doctrina legal—como es el aquí formulado—, que sólo enjuicia y resuelve cuestiones de Derecho material o sustantivo.

Un resumen de la doctrina jurisprudencial, en GARCÍA CASAS, *Vía gubernativa y proceso civil*, Barcelona, 1975, págs. 184 y sigs.

- En el momento de incoarse el proceso, en cuanto no debe dar trámite a la «demanda» si no se acredita el cumplimiento del requisito.
- En cualquier momento ulterior del proceso.

Ahora bien, en todo caso jugará el artículo 462, párrafo segundo, de la Ley de enjuiciamiento civil. Y las consecuencias de apreciar que concurre este defecto serán la subsanación en los términos prevenidos en este precepto, tal y como de modo inequívoco declara la sentencia de 20 de marzo de 1975.

3. REGULACIÓN

El régimen vigente de las reclamaciones previas al proceso civil frente al Estado viene regulado:

- a) El régimen común, en los artículos 139 a 144 de la Ley de procedimiento administrativo.
- b) Pero, aparte del régimen general, subsisten regímenes especiales. La propia Ley de procedimiento administrativo prevé un supuesto especial en el artículo 144. Y fuera de esta Ley existen algunos procedimientos regulados por disposiciones específicas. Pese a la tendencia a la uniformidad legislativa de la Ley de procedimiento administrativo, pueden señalarse los siguientes:

- Reclamación previa al proceso civil sobre propiedad o titularidad de montes catalogados (arts. 11, 12 y 14 de la Ley de Montes).
- Reclamación previa al proceso civil sobre las cuestiones de esta naturaleza que surjan en los expedientes de cuentas o alcance (art. 6.º. Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).
- Reclamación a que se refieren los artículos 179 a 183 del Reglamento general de recaudación.

II. REQUISITOS

1. IDEA GENERAL

Para que la reclamación previa sea admisible y produzca sus efectos normales, deberá cumplir los requisitos exigidos por la Ley. Si no se cumplieran estos requisitos, el órgano ante el que se deduzca deberá

declararla mal planteada, no podrá pronunciarse sobre la cuestión de fondo y el demandante no habrá agotado la vía gubernativa previa a efectos de incoar el correspondiente proceso civil.

2. REQUISITOS SUBJETIVOS

a) *Organo administrativo*

En las reclamaciones gubernativas previas frente al Estado, la competencia para deducir la reclamación corresponde al Ministerio competente por razón de la materia objeto de la reclamación (art. 140, 3; art. 141, 1, de la Ley de procedimiento administrativo).

Se ha planteado el problema de si la delegación del Ministro al Subsecretario del Departamento para resolver recursos comprendía la competencia para decidir reclamaciones gubernativas.

Por lo dicho al referirnos a la naturaleza jurídica, es evidente la diferencia existente entre uno y otro supuesto—la reclamación no es un recurso administrativo—. No obstante, pese a la diferencia, el Consejo de Estado estimó que la Orden resolutoria de una reclamación previa por el Subsecretario del Departamento—al que el Ministro sólo había delegado para resolver recursos—no constituía una «incompetencia manifiesta» que permitiera declarar la nulidad o la anulación por el procedimiento de revisión de oficio de los artículos 109 o 110 de la Ley de procedimiento administrativo (10).

b) *Interesado*

Deberá deducir la reclamación el que haya de demandar al Estado o a una entidad pública institucional. Para deducir la reclamación administrativa previa bastará esta posición de futuro demandante para ostentar un interés que confiere legitimación para deducir la reclamación administrativa previa.

No es necesario en esta vía previa estar legitimado activamente en el proceso que se piensa incoar. El órgano administrativo no podrá declarar inadmisibile por falta de legitimación en el proceso que se piensa incoar.

(10) Dictamen de 8 de mayo de 1970, expediente 36.956.

3. REQUISITOS OBJETIVOS

a) *Procesos en los que la reclamación es requisito previo*

El artículo 138 de la Ley de procedimiento administrativo dice que la reclamación «será requisito previo al ejercicio de toda clase de acciones fundadas en el Derecho privado». El precepto, pues, no puede ser más general. Existen, por supuesto, las especialidades del artículo 144. Pero, en principio, la reclamación será presupuesto de todo proceso civil, cualquiera que fuese la pretensión objeto del mismo.

Se ha planteado, no obstante, el problema de si también es requisito previo de los procesos interdictales, cuando sean admisibles frente a la Administración pública. Es cierto que la generalidad de los términos de la Ley de procedimiento administrativo no parece permitir la excepción—en cuanto en ellos se ejercita una acción civil, rige la regla del artículo 138—. Pero la exigencia de la reclamación previa—y subsiguiente resolución—como requisito previo del proceso pugna con la naturaleza y finalidad de los interdictos. Si lo que éstos persiguen es la protección del hecho posesorio, tal protección quedará desvirtuada—y el despojo consumado—si el juez no pudiera intervenir hasta que la Administración pública hubiese resuelto la reclamación o hubieran transcurrido los plazos para que se hubiese producido la denegación presunta por silencio administrativo.

Esto explica que, aunque la jurisprudencia de las Audiencias no sea unánime, domine la contraria a la exigencia de la reclamación como presupuesto de la acción interdictal. No obstante, esta falta de unanimidad jurisprudencial—con los consiguientes problemas que plantea—aconseja que se consagre expresamente la excepción en la Ley de procedimiento administrativo. Y así figura en alguno de los trabajos preparatorios de la revisión de la Ley que han quedado en vía muerta como consecuencia de las cada día más frecuentes crisis—o ajustes—ministeriales.

b) *Contenido de la reclamación*

La reclamación deberá contener la pretensión que se piense deducir en el proceso. En ella se deducirá la petición con expresión de los motivos que permitan su identificación y conocer las razones que asisten al demandante. A la misma se acompañarán «los documentos en que los interesados funden su derecho» (art. 139 de la Ley de procedimiento administrativo).

Por tanto, no se cumplirá este requisito esencial si la pretensión que en su día se deduzca en el correspondiente proceso es distinta de la que se dedujo en la vía gubernativa previa. Pueden aplicarse aquí las reglas acerca de la identidad entre la pretensión deducida en conciliación y en el proceso ordinario para que quede cumplido aquel presupuesto procesal (11).

4. REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD

a) *Lugar*. La reclamación se presentará «en el Gobierno civil o en la Jefatura provincial del Servicio si la hubiere, y tratándose de órganos centrales en el Ministerio a que corresponda el asunto» (art. 139 de la Ley de procedimiento administrativo). Por tanto, la regla general es que ha de presentarse en el Registro correspondiente de estos órganos.

Ahora bien, no existe razón alguna para no aplicar a las reclamaciones administrativas previas el artículo 66 de la Ley de procedimiento administrativo, y en consecuencia, admitirse el escrito interponiendo la reclamación, en cualquier caso, en las oficinas que el mismo enumera (12).

b) *Tiempo*. La reclamación deberá presentarse antes que prescriba la acción que el interesado piensa ejercitar. No existe un plazo especial para deducir la reclamación—por lo que no se señala en la Ley de procedimiento administrativo—, sino que se aplican las reglas generales sobre prescripción de acciones de la legislación civil.

c) *Forma*. No existen unos requisitos formales especiales, salvo la exigencia—ya apuntada—de que se acompañen los documentos en que los interesados funden su derecho (art. 139 de la Ley de procedimiento administrativo), por lo que el escrito de reclamación se ajustará a las exigencias formales del artículo 69 de la Ley de procedimiento administrativo. En cumplimiento del apartado b) de su párrafo primero, se indicará con claridad la pretensión y que ésta se formula con el carácter de reclamación previa al proceso civil.

(11) Sobre el problema, ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, Sevilla, 1961, págs. 41-44. Aunque se refiere al requisito en el proceso laboral, formula una doctrina general, aplicable, por tanto, a cualquier tipo de reclamación administrativa previa.

(12) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, páginas 387-391.

III. PROCEDIMIENTO

1. INICIACIÓN

a) El órgano ante el que se hubiere interpuesto la reclamación la remitirá al Ministerio correspondiente, en unión de todos los antecedentes del asunto, dentro de los cinco días siguientes al de su presentación (art. 140, párrafo primero, de la Ley de procedimiento administrativo). El Ministerio, en su caso, ordenará que se completen los antecedentes.

b) El Ministerio, dentro de los quince días siguientes a la recepción del escrito de reclamación y antecedentes, remitirá el expediente a la Dirección General de lo Contencioso (art. 140, párrafo primero, de la Ley de procedimiento administrativo).

c) «La Dirección General de lo Contencioso podrá solicitar cuantos datos, documentos y antecedentes estime necesarios y acordar las diligencias que juzgue oportunas para formar completo juicio de las cuestiones planteadas, y podrá delegar la práctica de aquéllas en los órganos o funcionarios que al efecto designe» (art. 140, párrafo segundo, de la Ley de procedimiento administrativo).

3. TERMINACIÓN

a) *Resolución*

El Ministro dictará resolución, que se notificará y simultáneamente (art. 141, párrafos primero y segundo):

a') A la Dirección General de lo Contencioso.

b') Al interesado, a través de la propia Dirección General de lo Contencioso.

b) *Silencio administrativo*

En las reclamaciones administrativas previas fue donde primeramente se aplicó la doctrina del silencio administrativo. El artículo 1.º, regla octava, del R. D. de 23 de marzo de 1886, decía que si no se comunicase la resolución al interesado en el plazo de cuatro meses desde la presentación de la instancia, se entenderá denegada la solicitud. Y

la vigente Ley de procedimiento administrativo, en su artículo 141, párrafo segundo, dispone: «Si la Administración no notificare su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá considerar desestimada su reclamación, al efecto de formular la correspondiente demanda judicial».

Se trata, por tanto, de un supuesto especial de silencio administrativo automático. No se exige la denuncia de la mora. Basta el transcurso de tres meses—han de computarse meses naturales—desde el momento de la presentación de la reclamación (13).

IV. EFECTOS

1. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES

a) La presentación de la reclamación administrativa previa produce el efecto de interrumpir los plazos de prescripción: aun cuando el proceso se inicie una vez transcurridos los plazos de prescripción, si la reclamación está dentro de un plazo no opera la prescripción.

b) En el supuesto de que la resolución sea estimatoria de la reclamación, se darán los efectos jurídico-materiales propios de la declaración que se contengan en la resolución—reconocimiento de derechos, modificación o extensión de relaciones jurídicas, etc.

2. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES

a) *Estimación de la reclamación previa*

a') *Regla general*

La estimación de la reclamación producirá para el reclamante una satisfacción extraprocesal de la pretensión. Por la vía de este equivalente procesal, se habrá producido una satisfacción de la pretensión y, por tanto, será inútil el proceso. Al menos para el reclamante. En cuanto ha obtenido el reconocimiento de sus derechos, no tendrá que acudir al proceso, salvo para el supuesto—no improbable—de que no logre la ejecución de la resolución estimatoria de su reclamación.

(13) Se aplican las reglas generales sobre el cómputo de plazos.

Ahora bien, si no es concebible, en principio, que el reclamante haya de acudir a ningún proceso ulterior—ni a cualquier otro modo de impugnación—frente a una resolución que le favorece, sí es concebible la reacción de un tercero perjudicado o de la propia Administración pública que considere erróneo el acto dictado.

b') *Impugnación por un tercero*

Si la estimación a favor del reclamante supone un desconocimiento o vulneración de los derechos de un tercero, ¿qué actitud procesal debe adoptar éste? No olvidemos que se encuentra ya con una resolución administrativa, dictada por la Administración en un procedimiento seguido ante la misma. Pues bien, ante esta resolución, caben dos posibilidades:

a'') Que a través de la resolución dictada en procedimiento de reclamación previa a la vía judicial civil, se haya decidido una cuestión jurídico-administrativa. Es incuestionable que si la Administración pública ha actuado sujeta al Derecho administrativo, el interesado puede, frente a aquella resolución, deducir el oportuno recurso administrativo, y resuelto éste o transcurrido el plazo del silencio administrativo, iniciar la vía contencioso-administrativa.

Como la reclamación administrativa previa se decide por el Ministro, el único recurso administrativo admisible sería el de reposición previo al contencioso-administrativo.

No obstante, a esta interpretación se opone el claro texto del artículo 40, apartado e), de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, que, sin distinción, excluye de la vía contencioso-administrativa las resoluciones que ponen término a la vía gubernativa. Y así lo reconoce una sentencia de 9 de marzo de 1967 (Ponente: FERNÁNDEZ VALLADARES).

b'') Si la cuestión es típicamente civil se habrá producido una situación en perjuicio del tercero, que deberá decidirse a través del correspondiente proceso civil. Pues bien, si en éste ese tercero interesado ha de adoptar la posición de demandante, ¿ha de deducir una nueva reclamación administrativa previa, o la ya resuelta le dispensa de la exigencia de una nueva, análogamente a lo que ocurre en vía administrativa con el recurso de reposición, según el artículo 126, párrafo tercero, de la Ley de procedimiento administrativo?

Parece evidente que en este caso el titular de los derechos lesionados deberá deducir nueva reclamación administrativa previa frente a la Administración, antes de incoar el correspondiente proceso civil.

c') *Revisión de oficio por la Administración*

Si, una vez dictada la resolución por la Administración, se considera que se ha incurrido en infracción del Ordenamiento jurídico, ¿existe algún procedimiento para obtener su declaración de nulidad o anulación?

En cuanto no estamos ante un acto administrativo, debe descartarse la solución del proceso de lesividad ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo impone el artículo 40, e), de la Ley de esta Jurisdicción. Si este artículo excluye del «recurso contencioso-administrativo» «las resoluciones que pongan término a la vía gubernativa como previa a la judicial», tal exclusión opera respecto de todo «recurso contencioso-administrativo», tanto ordinario, como especial, y, por tanto, también respecto del contencioso de lesividad incoado por la propia entidad que dictó el acto.

Y como los procedimientos de revisión que regulan los artículos 109 y 110 de la Ley de procedimiento administrativo constituyen una excepción de la lesividad en los supuestos de nulidad o anulación por infracción manifiesta de la Ley que los mismos prevén, por la misma razón que no cabe utilizar el proceso de lesividad frente a la resolución de la reclamación previa, ha de excluirse aquella posibilidad de revisión. Es cierto que los artículos 109 y 110 se refieren genéricamente a «actos» y no a «actos administrativos», y el artículo 47 a «actos de la Administración»; pero parece incuestionable que unos y otros preceptos regulan procedimientos de revisión de actos sujetos al Derecho administrativo.

Sin embargo, el Consejo de Estado ha considerado admisible la revisión de oficio de una resolución estimatoria de una reclamación previa en el Dictamen de 8 de mayo de 1970 (Expediente 36.956) (14).

b) *Desestimación de la reclamación previa*

El artículo 142 de la Ley de procedimiento administrativo, después de la revisión de 1963, dispone: «La demanda ejercitando la acción correspondiente deberá ser presentada en el plazo de dos meses, a contar de la notificación de la resolución denegatoria, o, en su caso, en el de cuatro meses desde el transcurso del plazo señalado en el párrafo tercero del artículo anterior». Por tanto, el plazo para incoar el proceso civil será de dos a cuatro meses, según que la resolución sea expresa o se presuma dictada por silencio administrativo.

(14) Me remito a mi trabajo *La justicia administrativa en España*, Ed. Civitas, Madrid, 1974, págs. 130-131.

En este segundo caso se plantea el problema de los efectos de la resolución expresada tardía (15). En aplicación de los principios elementales que informan la doctrina del silencio administrativo (16), es evidente que el silencio administrativo supone una simple presunción para que el interesado, si lo desea, considere desestimada su petición, pero puede optar por esperar a la resolución expresa, que en todo caso viene obligada a dictar la Administración (art. 94 de la Ley de procedimiento administrativo). El artículo 141, párrafo tercero, en esta línea, habla de «el interesado *podrá considerar desestimada* su reclamación». Luego si no lo considera así y espera a la resolución expresa, es indudable que podrá incoar el correspondiente proceso dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución expresa (art. 142 de la Ley de procedimiento administrativo), aun cuando en ese momento haya transcurrido el plazo de cuatro meses que el mismo artículo señala para iniciar la vía procesal en los supuestos de silencio administrativo.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho administrativo
Registrador de la Propiedad

(15) Sobre el problema, ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, cit., págs. 51-55.

(16) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, cit., págs. 500-521.