

Consecuencias derivadas del defectuoso agotamiento de la vía administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social

**La interposición de la reclamación previa debe hacerse ante el órgano competente que haya dictado la resolución de la solicitud inicial del interesado**

Comenzaré indicando que el [artículo 71 de la vigente Ley 36/2011, de 10 de octubre](#), reguladora de la jurisdicción social, se refiere a la **reclamación previa en materia de prestaciones de Seguridad Social**, con especial mención a las peculiaridades en la impugnación de altas médicas, estableciendo al efecto los siguientes extremos:

1. “Será requisito necesario para formular demanda en materia de prestaciones de Seguridad Social, que los interesados interpongan reclamación previa ante la Entidad gestora de las mismas. Se exceptúan los procedimientos de 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 al agotarse el plazo de duración de trescientos sesenta y cinco días de la prestación de incapacidad temporal.
2. La reclamación previa deberá interponerse ante el órgano competente que haya dictado resolución sobre la solicitud inicial del interesado, en el plazo de treinta días desde la notificación de la misma, si es expresa, o desde la fecha en que, conforme a la normativa reguladora del procedimiento de que se trate, deba entenderse producido el silencio administrativo. En los procedimientos de impugnación de altas médicas no exentos de reclamación previa según el apartado 1 de este artículo la reclamación previa se interpondrá en el plazo de once días desde la notificación de la resolución.
3. Si la resolución, expresa o presunta, hubiera sido dictada por una entidad colaboradora, la reclamación previa se interpondrá, en el mismo plazo, ante la propia entidad colaboradora si tuviera atribuida la competencia para resolver, o en otro caso ante el órgano correspondiente de la Entidad gestora u organismo público gestor de la prestación.
4. Cuando en el reconocimiento inicial o la modificación de un acto o derecho en materia de Seguridad Social, la Entidad correspondiente esté obligada a proceder de oficio, en el caso de que no se produzca acuerdo o resolución, el interesado podrá solicitar que se dicte, teniendo esta solicitud valor de reclamación previa. Del mismo modo podrá reiterarse la reclamación previa de haber caducado la anterior, en tanto no haya prescrito el derecho y sin perjuicio de los efectos retroactivos que proceda dar a la misma.
5. Formulada reclamación previa en cualquiera de los supuestos mencionados en el presente artículo, la Entidad deberá contestar

expresamente a la misma en el plazo de cuarenta y cinco días. En caso contrario se entenderá denegada la reclamación por silencio administrativo. En los procedimientos de impugnación de altas médicas en los que deba interponerse reclamación previa, el plazo para la contestación de la misma será de siete días, entendiéndose desestimada una vez transcurrido dicho plazo.

6. La demanda habrá de formularse en el plazo de treinta días, a contar desde la fecha en que se notifique la denegación de la reclamación previa o desde el día en que se entienda denegada por silencio administrativo. En los procesos de impugnación de altas médicas el plazo anterior será de veinte días, que cuando no sea exigible reclamación previa se computará desde la adquisición de plenos efectos del alta médica o desde la notificación del alta definitiva acordada por la Entidad gestora.
7. Las entidades u organismos gestores de la Seguridad Social expedirán recibo de presentación o sellarán debidamente, con indicación de la fecha, las copias de las reclamaciones que se dirijan en cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley. Este recibo o copia sellada, o el justificante de presentación por los procedimientos y registros alternativos que estén establecidos por la normativa administrativa aplicable, deberán acompañarse inexcusablemente con la demanda.”

De este modo, tratándose de formular demanda en materia de prestaciones de Seguridad Social, **la interposición de la reclamación previa debe serlo ante el órgano competente que haya dictado la resolución de la solicitud inicial del interesado** y en el plazo de treinta días desde la notificación de esta, si es expresa, o desde la fecha en que, conforme a la normativa reguladora del procedimiento de que se trate, tenga que entenderse producido el silencio administrativo.

Sobre la finalidad de la reclamación previa, la sentencia de 27 marzo de 1991, número 1991\1906, del Tribunal Supremo (Sala de lo Social), cuyo ponente fue el magistrado **Rafael Martínez Emperador**, puso de manifiesto que:

“La finalidad de la reclamación previa consiste en posibilitar la mejor defensa de los intereses públicos y en evitar el proceso, al permitir a la administración el previo conocimiento de las pretensiones de su trabajadores, para darles satisfacción cuando las estimara fundadas, eludiendo así innecesarios litigios (sentencia de la Sala de 3 de julio de 1986). El privilegio que supone, por razón de dicha finalidad, no perjudica el libre acceso jurisdiccional que consagra el art. 24 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 1975-85, 2875), pues como tiene declarado el Tribunal constitucional - Sentencias 21/1986, de 14 de febrero (RTC 1986\21) y 60/1989 de 16 de marzo (RTC 1989\60)-, dicho privilegio, siempre que no se interprete el precepto que lo consagra en términos excesivamente formalistas, viene a cumplir unos objetivos -los ya expuestos- que han de ser considerados razonables e incluso beneficiosos para el desenvolvimiento de los mecanismos jurisdiccionales en su conjunto”.

Por otra parte, no hay que olvidar, tal como razona la sentencia del Tribunal Constitucional (núm. 1989/1960), que la Constitución Española encarga a la Administración un conjunto de tareas y de funciones que requieren una especial regulación, correspondiendo a la ley la fijación de las condiciones que hagan posible tanto el cumplimiento de las dichas tareas como la garantía de los derechos de los ciudadanos.

En concreto y especialmente, poner en conocimiento del órgano administrativo el contenido y conocimiento de la pretensión formulada con la finalidad de darle ocasión de resolver directamente el litigio, evitando así la necesidad de acudir a la jurisdicción, máxime cuando, como señala la sentencia del Tribunal Constitucional (núm. 122/1993), el reclamante puede ver resuelta su pretensión de forma más rápida y acomodada a sus intereses, siendo, además, una fórmula beneficiosa para el propio sistema judicial “que se ve aliviada de asuntos”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de septiembre de 2015 (recurso n.º 1779/2014), ponencia del **magistrado Jordi Agustí Julià**, con relación a la necesidad de la reclamación previa, ha resuelto que:

“... debe tenerse en cuenta fundamentalmente la concreta finalidad del requisito de la reclamación previa, como tuvimos ocasión de destacar en la sentencia de 18 de marzo de 1997 (recurso 2885/1996), razonando que: «En este aspecto la jurisprudencia constitucional ha establecido:

**a) La compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva de la exigencia de trámites previos al proceso**, como son los de conciliación o de reclamación administrativa previa (entre otras, SSTC 60/1989, 162/1989 y 217/1991 de 14-XI). Lo que se fundamenta «de un lado, porque en ningún caso excluyen el conocimiento jurisdiccional de la cuestión controvertida, ya que únicamente suponen un aplazamiento de la intervención de los órganos judiciales; y, de otro, porque son trámites proporcionados y justificados, ya que su fin no es otro que procurar una solución extraprocesal de la controversia, lo cual resulta beneficioso tanto para las partes, que pueden resolver así de forma más rápida y acomodada a sus intereses el problema, como para el desenvolvimiento del sistema judicial en su conjunto que ve aliviada su carga de trabajo» (STC 217/1991).

**b) En concreto, con relación a la exigencia de reclamación previa en la vía administrativa se afirma que «es, sin duda, un legítimo requisito exigido por el legislador, no contrario al art. 24 CE»** (entre otras, SSTC 21/1986, 60/1989, 162/1989, 217/1991 y 120/1993 de 19-IV), pero añadiendo que «su finalidad es 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» (entre otras, SSTC 60/1989, 120/1993, 122/1993 de 19-IV, 144/1993 de 26-IV y 191/1993 de 14-VI), o , en otros términos, que la reclamación administrativa previa «encuentra su justificación en la conveniencia de dar a la Administración las oportunidad de conocer las pretensiones de sus trabajadores antes de que acudan a la jurisdicción y de evitar así el planteamiento de litigios o conflictos ante los Tribunales» (STC 122/1993).

Por esta Sala de lo Social también se ha venido sustentando, en concordancia con la referida doctrina constitucional, como recuerda la STS/IV 30-V-1991 (recurso 1169/90), que «la reclamación previa, evidente privilegio de la Administración que obstaculiza el libre acceso jurisdiccional, responde a la finalidad de ofrecer a aquélla un anticipado conocimiento de la pretensión que un particular tenga decidido interponer frente a la misma, facilitándole así la emisión de una declaración de voluntad que evite el proceso o

que marque para éste su línea de defensa» (STS/Social 5-XII-1988) y que «la función asignada a la reclamación previa administrativa, lo mismo que la atribuida a la conciliación, es la de proporcionar a la parte frente a la que se dirija, la oportunidad de una mayor reflexión sobre los hechos que originan la acción, evitando tal vez así posibles procesos, y también dar posibilidad de preparar adecuadamente la oposición» (STS/Social 9-VI-1988).

De la doctrina y jurisprudencia expuesta, es dable deducir que la reclamación administrativa previa, privilegio procesal de la Administración demandada, tiene dos finalidades. Una primera, esencial y prioritaria, la 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. Una segunda, accesoria, subordinada y de más escaso relieve, la de dar a la Administración demandada la posibilidad de preparar adecuadamente la oposición.”

Pero, ¿Qué sucede cuando no se acredita haberse formulado reclamación previa o bien resulta extemporánea?

La sentencia del Tribunal Supremo, núm. 609/2016, Sala Cuarta de lo Social, de 5 de julio de 2016, advierte que el defectuoso agotamiento de la vía administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, por inobservancia del plazo de treinta días, no afecta al derecho material controvertido y no supone ninguna prescripción, sino que únicamente comporta la caducidad en la instancia y la correlativa pérdida del trámite, por lo cual tal defecto no resulta obstáculo para el nuevo ejercicio de la acción, siempre que la misma no estuviera ya afectada por el instituto de las referidas prescripción o caducidad.

Lo dicho anteriormente lo es, en cualquier caso, independientemente de poder subsanar la no acreditación de la reclamación previa junto con la demanda.

Así es, la sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 108/2000, señala que el requisito exigido por la ley de formular reclamación previa: “es susceptible de subsanación, y ello incluso con carácter ex post, es decir, aunque la demanda ante la jurisdicción civil o social no hubiera sido precedida de reclamación dirigida a la Administración demandada”.

Y añade que, “en la vía judicial laboral, la posibilidad de subsanación se instrumenta a través del examen de oficio por el juez del requisito incumplido...”.

En la misma línea, la sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de marzo de 2004, ha resuelto que la finalidad de la reclamación previa: “es conciliable en el proceso laboral con el derecho del litigante a que se le conceda un plazo para la enmienda de su falta o de su defectuosa formulación, de forma que, de una parte, el obstáculo del acceso a la jurisdicción que su implantación supone ‘tendrá que guardar una notoria proporcionalidad con la carga de diligencia exigible a los justiciables’; y de otra, el privilegio se justifica cuando la Administración trata, con la diligencia exigible, ‘de evitar el planteamiento litigioso o conflictos entre los Tribunales”.

Todo ello de forma que si no se subsanase la demanda, aportando la acreditación de haberse presentado la reclamación previa, procede declarar la caducidad en la instancia y la consiguiente desestimación de la demanda.