

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**2613** *Sala Segunda. Sentencia 12/2017, de 30 de enero de 2017. Recurso de amparo 4090-2014. Promovido por la Confederación Nacional del Trabajo respecto de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que inadmitió su impugnación de la resolución dictada por el Ministerio de Cultura sobre restitución de documentos incautados durante la Guerra Civil. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo por incumplimiento de la carga de aportar los documentos acreditativos de la satisfacción de los requisitos exigidos a las personas para entablar acciones, sin brindar la posibilidad de subsanar el defecto padecido (STC 186/2015).*

ECLI:ES:TC:2017:12

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 4090-2014, promovido por la Confederación Nacional del Trabajo, representada por el Procurador de los Tribunales don Roberto Sastre Moyano y asistido por el Letrado don Vicente González Escribano, contra la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 21 de febrero de 2014, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Cultura de 2 de marzo de 2011, así como contra el Auto de 19 de mayo de 2014, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido frente a la referida Sentencia. Ha sido parte el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de junio de 2014, el Procurador de los Tribunales don Roberto Sastre Moyano, actuando en nombre y representación de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo trae causa, en síntesis, de los siguientes hechos:

a) Con fecha 28 de abril de 2011 la demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Cultura de 2 de marzo de 2011, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la dictada por el Director General del libro, archivos y bibliotecas, de fecha 27 de agosto de 2010, sobre procedimiento de restitución de documentos incautados durante la Guerra Civil.

b) El recurso fue turnado a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (procedimiento ordinario núm. 1383-2011), dictándose decreto por la Secretaria Judicial con fecha 5 de octubre de 2011 acordando admitir a trámite el recurso así como requerir a la Administración la remisión del expediente administrativo. En su fundamento de derecho señala el decreto lo siguiente: «De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del art. 45 LJCA, examinado el escrito de interposición y cumpliendo los requisitos de dicho artículo procede admitir a trámite el recurso».

c) Recibido el expediente administrativo, y formalizada la demanda por la actora con fecha 12 de marzo de 2012, se dio traslado de la misma al Abogado del Estado para que la contestara. En su escrito de contestación a la demanda la Abogada del Estado solicitó la inadmisión del recurso, de conformidad con el art. 69 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), por incumplimiento del requisito del art. 45.2 d) de la misma Ley, al no haberse acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas, ya que no se había aportado el acuerdo corporativo adoptado por el órgano al que correspondiera, según sus estatutos, del que se desprendiera la voluntad de entablar la acción judicial, ya que dicho extremo no resultaba del poder general para pleitos presentado por la recurrente. Subsidiariamente, se solicitó la desestimación del recurso.

d) Con fecha 13 de diciembre de 2012 se dio traslado a la actora de la contestación a la demanda de la Abogada del Estado, al tiempo que se le concedía un plazo de diez días para presentar su escrito de conclusiones. En el escrito de conclusiones, registrado el 2 de enero de 2013, la recurrente contestó a la alegación de inadmisión de la Abogada del Estado, alegando que se encontraba dentro del ámbito de la salvedad del art. 45.2 d) LJCA, pues en el poder notarial acompañado con el escrito de interposición constaban, transcritos por el notario, los acuerdos congresuales de la CNT que confieren al secretario general la representación ante toda clase de administraciones y tribunales, con facultades para entablar toda clase de acciones y comparecer en juicio sin necesidad de la concurrencia de la voluntad de ningún otro órgano, de manera que dentro del cuerpo del poder se han insertado los elementos precisos de las normas reguladoras de la CNT acreditativas de que el secretario general que otorgó el poder tiene capacidad bastante para representarla y actuar en su nombre ante los órganos jurisdiccionales, sin necesidad de concurrencia de la voluntad de ningún otro órgano.

e) A la vista del indicado escrito de conclusiones, la Abogada del Estado, al formular sus conclusiones, renunció a la causa de inadmisibilidad planteada en el escrito de contestación a la demanda, «vistos los términos del poder que, según se acredita, se acompañó al escrito de interposición del presente recurso, y de los que resulta que el Secretario General de la Confederación Nacional del Trabajo es el órgano autorizado, conforme a sus estatutos y acuerdos congresuales, para entablar y promover toda clase de demandas ante cualesquiera órganos jurisdiccionales, asumiendo a tal efecto la representación de la organización sindical».

f) Por Sentencia de 21 de febrero de 2014 la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid inadmitió el recurso por incumplimiento del requisito del art. 45.2 d) LJCA en aplicación de la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo en la materia, que reproduce ampliamente, especialmente de la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera de 5 de noviembre de 2008 y de la de 18 de mayo de 2012, referida esta última también a la interposición de un recurso contencioso-administrativo por un sindicato.

g) Frente a dicha resolución promovió la actora incidente de nulidad de actuaciones mediante escrito presentado el 11 de abril de 2014, en el que, entre otras cuestiones, ponía de relieve las manifestaciones realizadas en el escrito de conclusiones, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la contestación a la demanda formulada por la Abogada del Estado, en el que se negaba la concurrencia de la causa de inadmisión alegada en esta, así como las razones de ello, lo que dio lugar a que, en su escrito de conclusiones, la Abogacía del Estado renunciara a sostener la causa de inadmisibilidad

alegada en su contestación a la demanda. Con exposición de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina constitucional sobre el particular, la demandante de amparo sostuvo que si la parte demandante reacciona ante la causa de inadmisión aducida de contrario y el órgano judicial considera que con ello no es suficiente, deberá requerirla para su subsanación, y que, en todo caso, al haber renunciado la Abogacía del Estado en el trámite de conclusiones a seguir manteniendo la causa de inadmisión opuesta en la contestación a la demanda, esta se debía tener por no formulada, con lo cual el requerimiento previo de subsanación por el órgano jurisdiccional era de todo punto necesario. De no hacerlo así, se vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías sin indefensión.

h) El incidente de nulidad de actuaciones fue desestimado por Auto de 19 de mayo de 2014, que considera suficientemente rebatidos en la Sentencia los argumentos empleados por la actora, quedando clara la cuestión con las Sentencias del Tribunal Supremo que se citan en aquella, sin que el defecto advertido sea materia disponible por las partes, de tal suerte que el hecho de que el Abogado del Estado manifestase que se había subsanado el defecto resulta del todo ineficaz para sustituir el criterio de la Sala al respecto.

3. La demanda comienza por levantar la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso alegando, por una parte, la concurrencia del supuesto de la letra f) de la STC 155/2009, FJ 2, por entender que existe una negativa manifiesta al deber de acatamiento de la doctrina constitucional, ya que se invocó expresamente en el incidente de nulidad de actuaciones la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, contenida en la STC 14/2008, a la cual hizo caso omiso la Sala sin dar motivo alguno al resolver dicho incidente, limitándose a remitirse a la Sentencia cuya nulidad se solicitaba, lo que ha de entenderse como una negativa manifiesta a la aplicación de dicha doctrina. Por otra parte, se aduce la causa de la letra a) de la STC 155/2009, FJ 2, por plantearse una faceta del derecho fundamental sobre el que no haya doctrina constitucional, pues la STC 14/2008 analiza el caso de que, habiéndose alegado de contrario la causa de inadmisión, no se hizo nada para subsanar la omisión, de manera que se descarta la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, mientras que, en el caso presente, se plantea un supuesto en el que, alegada la causa de inadmisión del art. 69 b) LJCA, por la parte actora sí se alega dentro del plazo del art. 138.1 de la misma Ley acerca del cumplimiento del requisito, hasta el punto de que la parte contraria renuncia en el trámite de conclusiones a la causa de inadmisión alegada en la contestación a la demanda. Se plantea así la cuestión de si ante una situación así, y dado el principio dispositivo que rige el procedimiento contencioso-administrativo, puede el órgano judicial decidir la inadmisión del recurso sin un previo requerimiento de subsanación, en función de lo dispuesto en el art. 138.2 LJCA.

En cuanto al fondo del asunto, la actora considera vulnerado, en primer lugar, el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, en el que debe jugar con especial intensidad el principio *pro actione*, por entender que el Tribunal Superior de Justicia no ponderó dos circunstancias de la máxima relevancia, como son la renuncia de la Abogacía del Estado a su alegación y el hecho de que la actora sí alegara la no concurrencia de los supuestos fácticos determinantes de la inadmisión. En segundo lugar, considera que la resolución judicial impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE por incurrir en manifiesto error de hecho al considerar que no se habían formulado alegaciones a la puesta de manifiesto de la causa de inadmisión del art. 69 b) LJCA dentro del plazo legal, cumpliéndose en este caso los presupuestos que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, ha de reunir el citado error para tener relevancia constitucional. Finalmente, se queja la actora de que la Sentencia y el posterior Auto resolutorio de la nulidad de actuaciones incurren en incongruencia por exceso, al otorgar algo no pedido, pues, habiendo renunciado la Abogacía del Estado a la alegación relativa a la causa de inadmisión de la demanda, y rigiéndose el proceso contencioso por el principio dispositivo, no estaba en manos del Tribunal dictar sentencia de inadmisión sin previo requerimiento de subsanación y sin suscitar el asunto a las partes.

4. Por providencia de 1 de diciembre de 2015, la Sección Tercera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], y puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)]. Asimismo, y en aplicación de lo previsto en el art. 51 LOTC, acordó dirigir atenta comunicación al Ministerio de Cultura para que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes a la resolución dictada en fecha 2 de marzo de 2011, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la dictada el 27 de agosto de 2010 por el Director General del libro, archivos y bibliotecas, sobre procedimiento de restitución de documentos incautados durante la Guerra Civil. Igual comunicación se resolvió dirigir a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a fin de que, en el plazo máximo de diez días, remitiera certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 1383-2011, previo emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. El Abogado del Estado se personó en el presente recurso a través de escrito presentado el 14 de diciembre de 2015.

6. Mediante diligencia de ordenación de 7 de enero de 2016 se tuvo por personado al representante procesal del Estado, y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

7. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones en escrito presentado el 8 de febrero de 2016, solicitando la desestimación de la demanda de amparo. Manifiesta, en primer lugar, que la cuestión jurídico-material que subyace al debate constitucional es que no basta el solo otorgamiento de un poder general para pleitos, aun otorgado por el órgano de la corporación que tenga atribuidas estatutariamente las facultades para ejercitar acciones judiciales, sino que es necesario que conste además la voluntad, la decisión específica, de ejercitar la concreta pretensión; no es suficiente, por tanto, una previsión general en cuanto a apoderar a alguien para actuar ante los tribunales. De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2008, es precisa una concreción de acción, pretensión y demandado, y esto es lo que no aparece expresado en la decisión de apoderar al Procurador que otorgó la entidad recurrente el 12 de enero de 2007, con anterioridad a la resolución del Ministerio de Cultura de 2 de marzo de 2011, específicamente impugnada. Así pues, no cabe decisión concreta de litigar respecto de un proceso aún no suscitado. Por consiguiente, no ha resultado acreditada la decisión formalizada de la persona jurídica de litigar en relación con el proceso judicial concreto en cuyo seno se ejercita la acción frente a la otra parte, por lo cual la inadmisión del recurso por la Sentencia impugnada fue jurídicamente ajustada al ordenamiento jurídico.

Bien es cierto —reconoce el Abogado del Estado— que la recurrente no se quietó en su día a la alegación de inadmisibilidad formulada en la contestación a la demanda de la Abogacía del Estado, y que esta, en su trámite de conclusiones, había renunciado a su pretensión de inadmisión de la demanda, por lo que cabe invocar a favor de la actora la doctrina sentada en la STC 14/2008, de 31 de enero, pues, de acuerdo con lo que habilita el art. 138.1 LJCA, utilizando el trámite de conclusiones, la recurrente defendió la no concurrencia de la causa de inadmisibilidad opuesta. Ahora bien, esa doctrina constitucional no es incompatible con la recogida en la STC 266/1994, de 3 de octubre, en cuanto a que no es preceptivo que la Sala decisora otorgue trámite de subsanación cuando la deficiencia ha sido contestada por la parte afectada, de acuerdo con lo previsto en el indicado

precepto. A estos efectos, el art. 138 LJCA diferencia con toda claridad dos situaciones: una, referida a la apreciación del defecto de oficio por el órgano judicial, que ha de conceder plazo para la subsanación (apartado 2), y, otra, en la que el defecto se alega por alguna de las partes en el curso del proceso, pudiendo la contraria subsanarlo u oponer lo que estime pertinente dentro de los diez días siguientes al de la notificación del escrito que contenga la alegación (apartado 1). Esto último fue lo que ocurrió en el presente caso, y al no aportar la recurrente la prueba documental en la que constara formalizada la decisión tomada de litigar en ese pleito concreto, el órgano judicial aplicó la regla del apartado 3 del mismo art. 138 LJCA, pues, a pesar de haberse efectuado alegaciones frente a la excepción procesal de inadmisión o si se hubiera concedido y utilizado el plazo de diez días previsto en el art. 138.2 LJCA, el Tribunal puede apreciar la falta de subsanación o bien la insuficiencia argumental de la parte en defensa de su posición, valorando en sentido desfavorable sus alegaciones. Y ello resulta acorde con el art. 24 CE, pues lo que este exige es que el Tribunal no resuelva sin antes haber otorgado plazo a la parte a la que se reprocha el defecto para subsanar el mismo o para realizar alegaciones en defensa de su postura, o sin que haya habido posibilidad real, una vez conocida la excepción de inadmisibilidad opuesta, de alegar por dicha parte lo que al efecto considere oportuno, pero no que se estime la pretensión o se admita el recurso en todo caso. No se vulnera el art. 24 CE porque un juzgado o tribunal inadmita un recurso por apreciar que el recurrente no hubiera cumplido los requisitos objetivamente exigibles. La Sentencia impugnada da puntual respuesta en derecho a las alegaciones de la corporación recurrente, exponiendo las razones para la estimación de la causa de inadmisión, invocando, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la norma contenida en el art. 138.3 LJCA, al entender que el defecto no se subsanó en plazo. Por su parte, el Auto de 19 de mayo de 2014 desestimó el incidente de nulidad de actuaciones remitiéndose a los fundamentos de fondo de la Sentencia cuya nulidad se pretendía, sin que, por tanto, hubiera indefensión.

Por otro lado, admite el Abogado del Estado que, en el momento de evacuar el trámite de conclusiones, la Abogacía del Estado había renunciado a la causa de inadmisibilidad hecha valer en el escrito de contestación a la demanda. No obstante, en el trámite de alegaciones que se le otorgó con ocasión del incidente de nulidad de actuaciones planteado por la actora opuso la inexistencia de infracción del art. 24 CE y la inidoneidad del incidente promovido, por cuanto la recurrente había tenido ocasión, y de hecho había alegado, respecto a la causa de inadmisión opuesta. Además, se señaló que, de acuerdo con la naturaleza del presupuesto procesal necesario de la legitimación, es susceptible de apreciación de oficio, naturaleza que subyace al art. 51.1 b) LJCA. Y tratándose de una persona jurídica, precisa demostrar la formación misma de su voluntad en cuanto a la decisión de ejercitar la acción, de manera que, si falta, falta entonces la acreditación de la legitimación misma, cuya ausencia supone la carencia de uno de los presupuestos o fundamentos básicos para trabar la relación jurídico-procesal. De ahí su tratamiento de oficio por parte del órgano judicial, a pesar de la necesidad de permitir plazo para la subsanación o corrección del defecto, o de alegar lo oportuno. En definitiva, entiende el Abogado del Estado que no hubo una indefensión con relevancia constitucional ni incongruencia por exceso en la Sentencia, por lo cual el incidente fue acertadamente resuelto en sentido desestimatorio. En consecuencia, concluye que el derecho a la tutela judicial de la recurrente en amparo que reconoce el art. 24 CE, en tanto que alegó lo que a su postura tuvo por conveniente, una vez advertido en el seno del proceso el posible defecto, no se ha visto conculcado, sino que, por el contrario, fue garantizado de manera suficiente por el órgano jurisdiccional.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 18 de febrero de 2016, solicitó el otorgamiento del amparo, por entender vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción. Tras relatar los antecedentes del caso y el tenor de la queja articulada por la demandante, precisa el Fiscal que el problema que se plantea ha de ubicarse en sede del derecho al acceso a la jurisdicción, como vertiente realmente concernida del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), relacionada con la interpretación sostenida en relación con las

disposiciones contenidas en los arts. 45.2 d) y 138 LJCA, siendo por ello aplicable la doctrina general relativa al acceso a la jurisdicción que, a continuación, expone detalladamente, haciendo hincapié en la vigencia en estos casos del principio *pro actione*.

Sobre esta base, pone de relieve la histórica existencia de una importante controversia doctrinal y jurisprudencial respecto a la interpretación del art. 45.2 d) LJCA, sin que, incluso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se haya mostrado del todo unánime. A partir de ello, en muchos procedimientos contencioso-administrativos entablados por personas jurídicas se ha centrado la atención en comprobar la aportación del acuerdo corporativo justificativo de que la decisión de recurrir corresponde realmente a la persona jurídica, y, siguiendo el referente de la Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2008, se ha exigido una constancia expresa de dicho acuerdo. Caben interpretaciones más favorecedoras con arreglo al principio *pro actione*, pero no se pretende sustituir el criterio jurisprudencial reseñado. En cualquier caso, detectado el déficit, no se pone en duda que este es subsanable. Ahora bien, la jurisprudencia ha entendido que no cabe exigir al órgano judicial que requiera la subsanación fuera de los supuestos previstos en los arts. 45.3 y 138.2 LJCA, excluyendo el supuesto del art. 138.1 LJCA, de manera que cuando una parte alegue el defecto procesal en cuestión, siempre que la parte afectada haya tenido conocimiento y posibilidad de subsanarlo, no se le causaría indefensión si el órgano judicial, sin mediar requerimiento previo, estima la inadmisibilidad.

Advierte el Fiscal que en el asunto que nos ocupa la representación procesal de la organización sindical concernida no permaneció impasible ni incurrió en falta de diligencia, puesto que, una vez que recibió simultáneamente la contestación a la demanda de la Abogacía del Estado y la resolución concediéndole plazo para formular conclusiones, dirigió escrito al Tribunal exponiendo las mismas y alegando expresamente en contra de la pretensión de que se inadmitiera al recurso, con indicación de que había cumplido con los requisitos que para litigar se exigen en el art. 45.2 d) LJCA, pues en el poder notarial acompañado al escrito de interposición del recurso se hacía constar, entre otros extremos, el contenido de los estatutos y acuerdos congresuales de la CNT que confieren al secretario general las facultades de autorizar y promover toda clase de acciones, demandas, pretensiones y procedimientos judiciales, criminales y contencioso-administrativos, de los que, a su juicio, se infería que el secretario general tenía capacidad para promover la acción, siendo este el otorgante del poder que habilitó la formulación de la demanda por el Procurador, de modo que dentro del cuerpo del poder figuraba lo necesario para acreditar el cumplimiento de los requisitos para entablar acciones. Esto es, venía a sostener que se encontraba dentro del ámbito de excepción a la regla general que el propio art. 45.2 d) LJCA prevé. La queja central de la actora es que, no encontrándose en situación de pasividad o negligencia, que según la jurisprudencia autoriza una sentencia de inadmisibilidad, sin embargo, se le ha dictado la misma sin darle posibilidad de subsanación, sobre la base de una interpretación rigorista y desproporcionada no acorde con el principio *pro actione*, que rige en materia de acceso a la jurisdicción, queja a cuyo favor se inclina el Fiscal, si bien con los matices que expone a continuación.

Del tenor del precepto aplicable parece desprenderse, según el Fiscal, que la norma pretende asegurar que el órgano competente de la persona jurídica sea el que ha tomado la decisión de recurrir. La Sentencia aquí impugnada, en su fundamento jurídico segundo aborda la situación —sin advertir que la Administración ha renunciado a entender concurrente la causa de inadmisión—, en primer lugar, tratando la alegación del escrito de conclusiones como una mera aportación del documento acreditativo de la representación, cuando lo que se defendía era también que el poder justificaba la facultad de promover acciones judiciales por parte del secretario general sin necesidad de un acuerdo corporativo expreso al respecto, por ser el órgano competente para entablar las acciones. Y, en segundo término, aplica la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2008 y 18 de mayo de 2012 sin tomar en cuenta que la alegación era que en el poder figuraba inserta la referencia a que la decisión de ejercitar la acción era tomada por quien, según las normas reguladoras, tiene atribuida esa facultad. En

definitiva, el órgano judicial dicta una sentencia acordando la inadmisibilidad sin dar ocasión a una posible subsanación pese que la parte actora se opuso a la alegación de existencia de la causa de inadmisión y alegó al respecto. Tal obrar se inserta en una corriente judicial muy extendida que estima que sí cabe la inadmisión sin subsanación, con base en lo dispuesto en el art. 138 LJCA, entendiendo que si la parte demandada opone en su contestación que considera incumplido el art. 45.2 d) LJCA, se le abre a modo *ex lege* al demandante un plazo de diez días hábiles, desde el traslado de dicha contestación, en el que puede subsanar, y si la parte demandante no subsana en dicho plazo, no hay que brindarle después otro plazo de subsanación antes de dictar sentencia de inadmisión. Sin embargo, entiende el Fiscal que no cabe duda de que, conforme al tenor literal del art. 138 LJCA, este admite otra interpretación que posibilitaría la subsanación en todos los casos en que sea el órgano judicial quien de oficio aprecie la existencia de un defecto subsanable, pese a la oposición de la parte afectada, como sería aplicable en el presente caso, en el que la Abogacía del Estado no había mantenido ya la existencia del defecto en el escrito de conclusiones, al haber renunciado expresamente a sostener su concurrencia a la vista de las alegaciones formuladas por la parte actora, lo que mutaba el originario planteamiento rogado a una apreciación de oficio por parte de la Sala actuante. No es que asista la razón a la recurrente sobre el carácter dispositivo que genera una especie de incongruencia *extra petitum*, por tratarse de un tema de orden público procesal; lo que sucede es que, no existiendo petición de parte, el órgano judicial está obrando de oficio sobre la valoración de la causa de inadmisión, y, en consecuencia, con arreglo al art. 138 LJCA, al apreciar de oficio un defecto que es subsanable, debe proceder a otorgar plazo para la subsanación. En apoyo de esta tesis aduce el Fiscal que no tiene sentido que una parte pueda tener en este tipo de situaciones tanto la posibilidad de subsanar como de oponerse sin subsanar, mientras que si es el órgano judicial quien de oficio abre el plazo de subsanación, la parte simplemente ha de proceder a la misma o se resolverá su recurso con fundamento en el defecto advertido. Son dos situaciones bien diferentes: en el primer caso el órgano judicial no ha mostrado su parecer y cabe la oposición y alegar para formar su criterio, de modo que al Tribunal toca aún decidir si el defecto alegado se da o no; y, en el segundo supuesto, el órgano judicial ya ha valorado las circunstancias y ha mostrado su parecer y criterio al respecto, requiriendo para subsanar, de manera que si no se hace el riesgo es directamente el cierre del proceso. Si se equipararan ambas situaciones, la simple alegación de la parte demandada de una causa de inadmisión compelería a subsanar ante el temor a que la mera oposición genere el riesgo de la pérdida del acceso a la jurisdicción directamente. Pero lo cierto es que cuando el demandado alega en su contestación el incumplimiento del art. 45.2 d) LJCA, lo que se abre *ex lege* no es propiamente un trámite de subsanación. La parte actora puede aceptar la alegación de la demandada sin más, y subsanar, pero también puede «oponer lo que estime pertinente», y no parece tener sentido desde la perspectiva constitucional que el demandante pueda oponerse a la alegación del demandado si después no va a poder subsanar en caso de que el órgano judicial estime que el defecto existe.

Por las anteriores razones, entiende el Fiscal que, existiendo dos posibles interpretaciones, la que favorece más la efectividad del derecho al acceso a la jurisdicción es la segunda, y, en tal medida, es la más acorde con la perspectiva constitucional de las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, al menos en un caso como el presente, en el que el órgano judicial, de oficio, estima existente el defecto, debió abrir un trámite a la parte actora para subsanar. En conclusión, debe ser descartada la interpretación aplicada por el órgano judicial, por cuanto impide la subsanación y supone una aplicación rigorista y formalista del art. 138 LJCA, contraria al principio *pro actione*, que debe presidir la interpretación de las normas y requisitos procesales.

9. La representación de la demandante de amparo no ha presentado escrito de alegaciones.

10. Por providencia de 26 de enero de 2017, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante de amparo dirige su recurso contra la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 21 de febrero de 2014, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Cultura de 2 de marzo de 2011, y contra el Auto de 19 de mayo de 2014, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido frente a la referida Sentencia. La actora considera que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva por tres razones: en primer lugar, por no haber ponderado la Sentencia impugnada la renuncia de la Abogacía del Estado a la causa de inadmisión invocada ni las alegaciones de la recurrente sobre la no concurrencia de los supuestos fácticos determinantes de la inadmisión. En segundo lugar, por incurrir la Sentencia impugnada en manifiesto error de hecho al considerar que no se habían formulado alegaciones a la puesta de manifiesto de la causa de inadmisión del art. 69 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) dentro del plazo legal. Y, finalmente, por entender que las resoluciones impugnadas incurrieron en incongruencia por exceso al acordar la inadmisión por la causa a la que había renunciado previamente la Abogacía del Estado, de manera que para efectuar tal pronunciamiento era necesario el previo requerimiento de subsanación o que se suscitara la cuestión a las partes.

El Abogado del Estado ha solicitado la desestimación del recurso de amparo al considerar que no se ha producido la lesión denunciada por la actora, toda vez que no se le causó indefensión, ya que pudo alegar sobre la causa de inadmisión, y por haber resuelto el órgano judicial de acuerdo con lo previsto en los arts. 45.2 d) y 138 LJCA y con la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a los mismos. Por su parte, el Ministerio Fiscal ha solicitado el otorgamiento del amparo, por estimar que se ha producido la vulneración del derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, al haberse acordado de oficio por la Sala la inadmisión del recurso contencioso-administrativo sin conceder previamente la posibilidad de subsanación a la actora.

2. Aunque ninguna de las partes comparecidas haya puesto en duda la especial trascendencia constitucional de este recurso, que es requisito para su admisión de conformidad con el art. 50.1 b) de nuestra Ley Orgánica reguladora y, por consiguiente, de orden público procesal (entre otras, STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2, y las allí citadas), exigencias de certeza y buena administración de justicia obligan a explicitar el cumplimiento del mismo para hacer así reconocibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón c. España*, § 46).

La decisión de admisión, declarando que concurría en el recurso especial trascendencia constitucional, se fundó en que el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], y puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)].

En efecto, por una parte, el recurso plantea una cuestión novedosa, pues en relación con la apreciación del requisito del art. 45.2 d) LJCA y su virtualidad para el cierre del proceso dando lugar a una resolución de inadmisión, hasta ahora el Tribunal, en su STC 14/2008, había examinado el caso en que, alegada en la contestación a la demanda la causa de inadmisión consistente en el incumplimiento del expresado requisito, la parte demandante de amparo no había reaccionado frente a la misma a través del mecanismo que le ofrece el art. 138.1 LJCA (o lo había hecho de manera incompleta, como es el caso de la STC 266/1994, de 3 de octubre, referida a la regulación contenida en la anterior Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa). Era, por lo tanto, un supuesto distinto al que nos ocupa, en el que sí se acudió al mecanismo contemplado en dicho precepto, alegando en el escrito de conclusiones las razones por las que se entendía cumplimentado el requisito referido, a través de la aportación de la escritura de poder, lo que suscita la cuestión relativa a la necesidad o no de que se conceda la posibilidad de subsanar cuando



el órgano judicial entiende que lo alegado o aportado por la parte no es suficiente para la debida satisfacción del requisito discutido. Por otra parte, y en todo caso, el presente recurso permite a este Tribunal aclarar o matizar su doctrina acerca de la subsanación de la omisión de requisitos procesales, especialmente en lo que se refiere al ámbito contencioso-administrativo, en relación con los arts. 45.3 y 138 LJCA.

3. Como ponen de relieve tanto la parte recurrente como el Ministerio Fiscal, las quejas que se articulan en la demanda, más allá de su enunciado literal, entroncan directamente con un problema que afecta a la vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, como contenido primario del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, pues la Sentencia impugnada ha acordado inadmitir el recurso contencioso-administrativo promovido por la actora ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, debido al incumplimiento de un requisito procesal, a consecuencia de lo cual, la demandante se ha visto privada de la obtención de una resolución sobre el fondo del asunto, que es a lo que, en definitiva, se dirige el ejercicio de una acción que encuentra su respaldo constitucional en el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión consagrado en el art. 24.1 CE, uno de cuyos contenidos esenciales es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales (por todas, STC 186/2015, de 21 de septiembre, FJ 3).

Por tanto, encontrándose el núcleo del debate a partir del cual han de examinarse las quejas de la actora en el ámbito del derecho de acceso a la jurisdicción, resulta imprescindible referirse a la constante y reiterada doctrina establecida en la materia por este Tribunal a partir de la STC 19/1981, de 18 de junio, que ha quedado sintetizada recientemente, entre otras muchas, en la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 5, en los siguientes términos:

«[E]l primer contenido del derecho a obtener la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en el proceso para poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas. No se trata, sin embargo, de un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, ni tampoco de un derecho absoluto e incondicionado a la prestación jurisdiccional, sino de un derecho a obtenerla por los cauces procesales existentes y con sujeción a una concreta ordenación legal que puede establecer límites al pleno acceso a la jurisdicción, siempre que obedezcan a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos. Esto es, al ser un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal. De ahí que el derecho a la tutela judicial efectiva quede satisfecho cuando los órganos judiciales pronuncian una decisión de inadmisión o meramente procesal, apreciando razonadamente la concurrencia en el caso de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley, si éste es, a su vez, respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental. Por tanto, una decisión judicial de inadmisión no vulnera este derecho, aunque impida entrar en el fondo de la cuestión planteada, si encuentra fundamento en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente.

No obstante, al tratarse en este caso del derecho de acceso a la jurisdicción y operar, en consecuencia, en toda su intensidad el principio *pro actione*, no sólo conculcan este derecho las resoluciones de inadmisión o desestimación que incurran en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente, sino también aquellas que se encuentren basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelan una clara desproporción entre los fines que la causa legal preserva y los intereses que se sacrifican. En este sentido, y aunque la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales a que el acceso a la jurisdicción está sujeto constituye en principio una cuestión de mera legalidad ordinaria que corresponde resolver a los Jueces y Tribunales, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les atribuye el

art. 117.3 CE, hemos señalado también que el control constitucional de las decisiones de inadmisión ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio *pro actione*, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida.

Todas estas afirmaciones resultan acordes con el mayor alcance que el Tribunal otorga al principio *pro actione* en los supuestos de acceso a la jurisdicción, que obliga a los órganos judiciales a aplicar las normas que regulan los requisitos y presupuestos procesales teniendo siempre presente el fin perseguido por el legislador al establecerlos, evitando cualquier exceso formalista que los convierta en obstáculos procesales impeditivos del acceso a la jurisdicción que garantiza el art. 24 CE, aunque ello no implica necesariamente la selección forzosa de la solución más favorable a la admisión de la demanda de entre todas las posibles, ni puede conducir a que se prescinda de los requisitos establecidos por las leyes que ordenan el proceso en garantía de los derechos de todas las partes.»

4. Siguiendo el mismo orden en el que las quejas han sido planteadas en la demanda de amparo, dado que no hay ninguna de ellas que sea de preferente examen según los criterios establecidos por este Tribunal, podemos analizar conjuntamente la primera y la tercera, pues ambas vienen a plantear la misma cuestión: la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia de la inadmisión en la Sentencia impugnada del recurso contencioso-administrativo en virtud de una causa a la que había renunciado la parte demandada proponente de la misma tras alegar la actora acerca de su cumplimiento en su escrito de conclusiones, al amparo de la previsión del art. 138.1 LJCA, sin que el órgano judicial haya dado previamente la oportunidad de subsanar la omisión apreciada en la Sentencia.

De acuerdo con las actuaciones remitidas, la demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Cultura, desestimatoria de recurso de alzada, acompañando al escrito de interposición únicamente el poder acreditativo de la representación, sin aportar ningún otro documento a efectos de cumplimentar el requisito establecido en el art. 45.2 d) LJCA. El recurso fue admitido a trámite en virtud de Decreto de la Secretaría de Justicia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de conformidad con el apartado 3 del citado art. 45 LJCA, por apreciar que se cumplían todos los requisitos exigidos por este precepto. Una vez que se recibió el expediente administrativo y que la actora dedujo la correspondiente demanda, la Abogacía del Estado, en su escrito de contestación a la misma, solicitó la inadmisión del recurso, de conformidad con el art. 69 b) LJCA, por entender incumplido el requisito del art. 45.2 d) de la misma Ley, al no haberse aportado el documento que acreditara que el órgano competente de la entidad actora había adoptado el acuerdo de promover el recurso contencioso-administrativo. Dentro de los diez días siguientes a que se le diera traslado de la contestación a la demanda, la actora, en su escrito de conclusiones contestó a su vez a la alegación de inadmisión formulada de contrario, invocando la salvedad establecida en el propio art. 45.2 d) LJCA, pues en el poder notarial acompañado con el escrito de interposición constaban, transcritos por el notario, los acuerdos congresuales de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) que confieren al secretario general la representación ante toda clase de administraciones y tribunales, con facultades para entablar toda clase de acciones y comparecer en juicio sin necesidad de la concurrencia de la voluntad de ningún otro órgano. De manera que dentro del cuerpo del poder se habían insertado los elementos precisos de las normas reguladoras de la persona jurídica para acreditar la capacidad del interviniente para representarla y actuar en su nombre ante los órganos jurisdiccionales. A la vista de esta alegación la Abogacía del Estado renunció expresamente a la causa de inadmisibilidad planteada en el escrito de contestación a la demanda, dado que del poder acompañado al escrito de interposición del recurso resultaba que el secretario general de la CNT era el órgano autorizado, conforme a sus estatutos y acuerdos congresuales, para entablar y

promover toda clase de demandas ante cualesquiera órganos jurisdiccionales, asumiendo a tal efecto la representación de la organización sindical. A pesar de ello, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid inadmitió el recurso por incumplimiento del requisito del art. 45.2 d) LJCA, con invocación de la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo; y, posteriormente, desestimó el incidente de nulidad de actuaciones por considerar suficientemente rebatidos en la Sentencia los argumentos empleados por la actora, y que el defecto advertido no era materia disponible por las partes, de suerte que el reconocimiento por la Abogacía del Estado de que se había subsanado el defecto resultaba del todo ineficaz para sustituir el criterio de la Sala al respecto.

Partiendo del relatado desarrollo del proceso, es preciso comenzar recordando cuál es el tenor del precepto cuyo incumplimiento ha determinado que la actora no haya podido obtener un pronunciamiento sobre el fondo de su pretensión. El art. 45 LJCA establece en su apartado 2 que al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo se acompañarán, entre otros, además de los documentos que acrediten la representación del compareciente [párrafo a)], aquellos «que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado» [párrafo d)]. Esta previsión tiene por evidente finalidad que quede demostrada en el procedimiento la existencia de una verdadera voluntad de la persona jurídica de interponer el recurso contencioso-administrativo, adoptada y expresada de conformidad con sus normas reguladoras, sean legales o estatutarias.

Ahora bien, como la propia Ley se encarga de establecer, el incumplimiento de esos requisitos resulta subsanable, pues el apartado 3 del mismo art. 45 añade que el Secretario Judicial (actualmente Letrado de la Administración de Justicia, según la denominación que se otorga a los Secretarios Judiciales por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial) examinará de oficio la validez de la comparecencia de la parte recurrente y si estima que no concurren los requisitos de tal validez requerirá su subsanación. Es cierto, como hemos señalado, entre otras, en la reciente STC 186/2015, de 21 de septiembre, FJ 5, que, en principio, ese examen ha de efectuarse tan pronto como se haya presentado el escrito de interposición, pero que, tratándose de verificar la concurrencia de un requisito del que depende la validez de la comparecencia y, con ella, de la de todo el proceso, tal examen puede efectuarse en cualquier momento posterior, incluso en la Sentencia, que puede llegar a declarar la inadmisibilidad del recurso ante la ausencia del mismo [art. 69 b) LJCA].

En este caso, la Secretaría de Justicia de la Sala dio por buena la interposición del recurso, teniendo por satisfechos todos los requisitos previstos en el art. 45 LJCA, por lo que no requirió la subsanación de la carencia apreciada posteriormente en la Sentencia, como tampoco lo hizo el órgano judicial en ningún otro momento anterior al dictado de la misma. A pesar de ello, la actora tuvo oportunidad de conocer la posible existencia del defecto de acreditación del requisito en cuestión, cuando se le dio traslado del escrito de contestación a la demanda formulado por la Abogacía del Estado, en el que se oponía la excepción de inadmisibilidad del recurso ex art. 69 b) LJCA, por incumplimiento del requisito del art. 45.2 d) de la misma Ley, como ya se ha reseñado. Ahora bien, a diferencia del supuesto examinado en la STC 14/2008, de 31 de enero, ante esta alegación la actora no se mantuvo inactiva, sino que reaccionó de manera diligente en la debida forma, y, sin necesidad de requerimiento judicial alguno, hizo uso de la posibilidad que habilita el art. 138.1 LJCA para «subsanan el defecto u oponer lo que estime pertinente dentro de los diez días siguientes al de notificación del escrito que contenga la alegación», alegando en su escrito de conclusiones que en el poder aportado se encontraban recogidas las facultades atribuidas al secretario general de la CNT para el ejercicio de toda clase de acciones, siendo así que el poder se encontraba otorgado por dicho secretario general, por lo que quedaba satisfecho el presupuesto cuya omisión se le oponía. Estas alegaciones convencieron a la representación del Estado, hasta el extremo de que en su escrito de

conclusiones renunció expresamente a la causa de inadmisión invocada en la contestación a la demanda. A pesar de ello, la Sala que —se reitera— hasta ese momento no había manifestado ningún reparo en relación con la satisfacción de dicho requisito ni había requerido su subsanación en los términos de los arts. 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y 45.3 LJCA, dictó sentencia inadmitiendo el recurso por entender, según se puede deducir de la jurisprudencia que se reproduce en la misma, que el poder con los insertos pertinentes de los acuerdos congresuales de la actora no resultaba suficiente a su juicio para cumplimentar el requisito del art. 45.2 d) LJCA.

No corresponde a este Tribunal valorar la suficiencia del documento en el que se apoyaba la recurrente a efectos de acreditar el cumplimiento del requisito previsto en el precepto reseñado (SSTC 186/2015, de 21 de septiembre, FJ 5, y 163/2016, de 3 de octubre, FJ 5), pero sí le incumbe determinar si la decisión de inadmisión contenida en la Sentencia impugnada, adoptada sin conceder a la parte demandante una posibilidad de subsanar la insuficiencia documental posteriormente apreciada, es acorde o no con el derecho a la tutela judicial efectiva de aquella.

5. Para enjuiciar la resolución aquí impugnada hemos de iniciar nuestro análisis desde la afirmación, ya recogida anteriormente, de que los órganos judiciales están constitucionalmente obligados a aplicar las normas que contienen los requisitos procesales teniendo siempre presente el fin perseguido por el legislador al establecerlos, evitando cualquier exceso formalista que los convierta en meros obstáculos procesales impeditivos de la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE (SSTC 17/1985, de 9 de febrero, 157/1989, de 5 de octubre, 108/2000, de 5 de mayo, FJ 3). Por esta razón, según se recuerda en la ya citada STC 186/2015, FJ 4, «el derecho a la tutela judicial efectiva impide la clausura de un procedimiento por defectos que pueden ser subsanados, de modo que, para que las decisiones de inadmisión por incumplimiento de los requisitos procesales sean acordes con el expresado derecho, es preciso además que el requisito incumplido, atendidas las circunstancias del caso, sea insubsanable o que, siendo subsanable, no haya sido corregido por el actor pese a que el órgano judicial le haya otorgado esa posibilidad, tal como prevé el art. 11.3 LOPJ (SSTC 147/1997, de 16 de septiembre, FJ 4; 122/1999, de 28 de junio, FJ 2, y 153/2002, de 15 de julio, FJ 2)». En aplicación de tales principios ha señalado este Tribunal que «los órganos judiciales deben llevar a cabo una ponderación de los defectos que adviertan en los actos procesales de las partes, guardando la debida proporcionalidad entre el defecto cometido y la sanción que debe acarrear, procurando siempre que sea posible la subsanación del defecto, favoreciendo la conservación de la eficacia de los actos procesales y del proceso como instrumento para alcanzar la efectividad de la tutela judicial (arts. 11.3, 240.2, 242 y 243 LOPJ; SSTC 163/1985, 117/1986, 140/1987, 5/1988, 39/1988, 57/1988 y 164/1991). En dicha ponderación debe atenderse a la entidad del defecto y a su incidencia en la consecución de la finalidad perseguida por la norma infringida, y su trascendencia para las garantías procesales de las demás partes del proceso, así como a la voluntad y grado de diligencia procesal apreciada en la parte en orden al cumplimiento del requisito procesal omitido o irregularmente observado (SSTC 41/1992, 64/1992, por todas)» (STC 331/1994, de 19 de diciembre, FJ 2).

Es más, este Tribunal ha puesto de relieve que los presupuestos y requisitos formales no son valores autónomos que tengan sustantividad propia, sino que son instrumentos para conseguir una finalidad legítima, con la consecuencia de que si aquella finalidad puede ser lograda, sin detrimento de otros bienes o derechos dignos de tutela, debe procederse a la subsanación del defecto (SSTC 92/1990, de 23 de mayo, FJ 2; 213/1990, de 20 de diciembre, FJ 2, y 172/1995, de 21 de noviembre, FJ 2). Por lo cual, si el órgano judicial no permite la subsanación del defecto procesal que pudiera considerarse como subsanable o impone un rigor en las exigencias formales más allá de la finalidad a que las mismas responden, la resolución judicial que cierre la vía del proceso e impida el acceso al mismo será incompatible con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 163/2016, de 3 de octubre, FJ 4). En definitiva, la posibilidad de subsanación, incluso en el caso de que no exista una previsión legal expresa, es una exigencia que deriva

directamente del contenido normativo del propio art. 24.1 CE, que impone al juzgador un deber de favorecer la defensa de los derechos e intereses cuya tutela se reclame, sin denegar dicha protección mediante la aplicación desproporcionada de las normas procesales que prevén una resolución de inadmisión o de eficacia equiparable (SSTC 285/2000, de 27 de noviembre, FJ 4, y 182/2003, de 20 de octubre, FJ 5).

Pues bien, de acuerdo con dicha doctrina, podemos adelantar que la inadmisión del recurso de la actora por parte de la Sentencia impugnada, sin dar opción a la subsanación de la deficiencia advertida en la misma, ha incurrido en un rigor excesivo en la apreciación del cumplimiento del requisito del art. 45.2 d) LJCA, que ha supuesto la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva.

En primer lugar, el órgano judicial no ha tomado en consideración en ningún momento la diligencia con la que actuó la actora en cuanto tuvo conocimiento de la causa de inadmisión opuesta por la Abogacía del Estado, ante la cual hizo uso de la posibilidad que le ofrecía el art. 138.1 LJCA, que permite a la parte no solo subsanar el defecto, sino, también, «oponer lo que estime pertinente», y que, con fundamento en esa previsión, alegó cuanto consideró pertinente para justificar que se debía entender acreditado el cumplimiento del requisito cuya omisión se le oponía con la documentación ya aportada. Evidentemente, desde la perspectiva de las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, la reacción del órgano judicial ante esa actuación diligente de la parte no puede ser de igual tenor a la que tenga lugar en el supuesto de que la recurrente, de forma negligente, no hubiera actuado de alguna manera para subsanar el defecto aducido de contrario. Sin embargo, aquí la decisión judicial equipara la pasividad absoluta con la actuación diligente ante la causa de inadmisión opuesta por la Abogacía del Estado. Al cerrarse el proceso mediante una sentencia de inadmisión, con la correlativa imposibilidad de obtener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, se produce una absoluta desproporción entre los fines —ya expuestos— perseguidos por el requisito en cuestión y el efecto que el incumplimiento apreciado ha producido.

Como bien advierte el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, la situación de un recurrente ante los dos supuestos contemplados en los apartados 1 y 2 del art. 138 LJCA y las consecuencias que en un caso y en otro pueden derivarse para él son diversas. El problema es que, siguiendo la tesis mantenida en la Sentencia aquí impugnada, al litigante que, diligentemente, se ha acogido a la previsión del art. 138.1 LJCA, se le coloca en una situación de incertidumbre, dado que no va a tomar conocimiento del parecer del órgano judicial sobre la cuestión hasta que se dicte sentencia, que podrá ser incluso de inadmisión si este entiende que existe el defecto y que no queda corregido con lo alegado o aportado, momento en el que la parte recurrente ya no contará con la posibilidad de subsanarlo. Y esta consecuencia no resulta satisfactoria desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE. Por una parte, porque supone penalizar al litigante diligente que se ha acogido a la previsión del art. 138.1 LJCA, en la medida en que se equipara su situación, en cuanto al resultado obtenido, a la de la parte que se ha mantenido inactiva frente a la causa de inadmisión opuesta de contrario; y, por otra, porque no se puede soslayar que con ello se hacen recaer exclusivamente sobre el recurrente que ha permanecido activo, reaccionando en los términos establecidos en la Ley, las consecuencias negativas de que el órgano judicial no haya cumplido debidamente con su función de examinar *ab initio* o posteriormente la satisfacción de los requisitos procesales. La diferenciación tan marcada entre una y otra situación en cuanto a sus consecuencias para la suerte del proceso no puede resultar admisible desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva. En un caso como el presente, si el órgano judicial no considera suficiente lo aportado o alegado razonadamente en el trámite del art. 138.1 LJCA para dar por satisfecho el requisito procesal, lo deberá poner de manifiesto a la parte, de oficio, otorgándole la posibilidad de subsanar en los términos en los que el propio juez o tribunal considere indispensables. Otra actuación, y, en particular, la producida en este caso, no puede ser reputada acorde con la doctrina constitucional antes expuesta.

En el presente supuesto concurre una circunstancia añadida que abona la exigencia de posibilidad de subsanación del defecto antes de dictar sentencia. Como ya se ha

relatado anteriormente, tras el escrito de conclusiones de la demandante de amparo justificando el debido cumplimiento del requisito del art. 45.2 d) LJCA con la documentación aportada con el escrito de interposición, la Abogada del Estado dio por buena la argumentación de la actora y renunció expresamente a la causa de inadmisión opuesta en la contestación a la demanda. El hecho de que la Sala apreciara en su Sentencia la causa de inadmisión previamente retirada por su proponente no nos sitúa, frente a lo que sostiene la demandante de amparo, ante un vicio de incongruencia *extra petitum*, porque, como tenemos afirmado reiteradamente, resulta indudable que jueces y tribunales deben examinar de oficio el cumplimiento de los requisitos procesales de la demanda, ya que son de orden público y poseen carácter imperativo (SSTC 49/1989, de 21 de febrero, FJ 2, y 127/2008, de 27 de octubre, FJ 3). Una vez que la pretensión de inadmisión inicialmente articulada por la Abogada del Estado fue retirada, la Sala no podía apoyarse en ella para apreciar la causa de inadmisibilidad del recurso por incumplimiento del requisito del art. 45.2 d) LJCA, que resultaba subsanable. Por consiguiente, de acuerdo con las exigencias del art. 24.1 CE, estaba obligada a actuar en los términos de la previsión del art. 138.2 LJCA, suspendiendo el plazo para dictar sentencia y concediendo otro de diez días a la parte actora para la subsanación del defecto. Al no haber procedido así, dictando, en cambio, directamente una sentencia de inadmisión del recurso, el órgano judicial lesionó el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

6. En consideración a lo hasta aquí expuesto, procede estimar el presente recurso de amparo por vulneración del derecho de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, lo que nos exime de examinar la otra queja planteada en la demanda. El restablecimiento de la actora en su derecho conlleva la declaración de nulidad de las resoluciones impugnadas y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de pronunciarse la Sentencia de 21 de febrero de 2014, para que la Sala dicte una nueva resolución que sea respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del derecho de acceso al proceso (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de febrero de 2014, así como el Auto de 19 de mayo de 2014, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la anterior, recaídos ambos en el procedimiento ordinario núm. 1383-2011.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la primera de dichas resoluciones, para que por el órgano judicial se pronuncie una nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta de enero de dos mil diecisiete.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.