

LA RECLAMACION ADMINISTRATIVA PREVIA AL EJERCICIO DE LAS ACCIONES CIVILES Y LABORALES (SSTC 120/93 y 122/93, de 19 de abril)

Por

DIEGO J. VERA JURADO
Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad de Málaga

SUMARIO: I. Aspectos generales.—II. Justificación constitucional de la obligatoriedad de la reclamación administrativa previa. Especial referencia a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).—III. Naturaleza jurídica de la reclamación administrativa previa: acto de conciliación o requisito procesal.—IV. La subsanación de defectos en la presentación de reclamaciones previas. El caso concreto de la presentación de la demanda judicial antes de que transcurra el plazo para contestar expresa o implícitamente la reclamación previa.

I. ASPECTOS GENERALES

Dentro del conjunto de privilegios de que goza la Administración Pública en relación con la justicia ordinaria podemos destacar la reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones civiles y laborales. Este privilegio está regulado en los artículos 120 a 126 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo («De las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales»), y lo está en términos muy similares a los que lo había estado en la normativa anterior, es decir, la LPA de 1958 (1). Como ya ha destacado algún autor (2), este privilegio jurídico de la reclamación previa, tradicionalmente olvidado y postergado (3), está cobrando

(1) Título VI, Capítulo III, artículos 138 a 146. Sobre estos artículos, véase los comentarios de RIBES PUIG, *La reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones civiles contra las Entidades locales*, en «REVL», núm. 98, págs. 178 y ss.; GARCÍA CASAS, *Vía gubernativa y proceso civil*, Barcelona, 1975; JIMÉNEZ APARICIO, *La reclamación administrativa previa ante el Estado y el proceso laboral*, en «REDT», núm. 29, págs. 19 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento administrativo local*, Madrid, 1988, II, págs. 437 y ss.

(2) Vid. J. L. PIÑAR MAÑAS, «Las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales», en la obra colectiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (dirigida por LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN), Madrid, Ed. Tecnos, 1993, pág. 352.

(3) Este resurgimiento en la actualidad de la reclamación administrativa previa contrasta con el desinterés que tradicionalmente ha provocado esta figura jurídica. Es significativa la referencia que SANTAMARÍA PASTOR realiza en su artículo sobre el origen de la reclamación previa (*Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa*, en el núm. 77 de esta REVISTA, págs. 81 y ss.) al indicar que: «Una de las instituciones más pacíficas, posiblemente, de todas las que contiene nuestro mal conocido ordenamiento procedimental administrativo es, sin duda, la reclamación administrativa previa. Institución pacífica, quizá, por pura inercia y olvido: por una parte, el tradicional desinterés en que has-

en los últimos tiempos un especial protagonismo debido al proceso de privatización que se está produciendo en muchos sectores de actividad de la Administración Pública (formas de gestión privada de los servicios públicos, laboralización de la función pública...). Este proceso de privatización pasa, irremediamente, por el sometimiento de la actividad pública al derecho civil (derecho mercantil) o, en su caso, al derecho laboral, y, consiguientemente, por un aumento considerable de las reclamaciones administrativas previas a la vía civil y laboral (4).

Se ha criticado por parte de un amplio sector de la doctrina no tanto la existencia de este privilegio administrativo que supone la reclamación previa, como el carácter obligatorio y preceptivo con que ésta se configura en la vigente normativa procedimental (5). Así, PIÑAR MAÑAS indica que «el artículo 120.1 de la nueva Ley configura la reclamación previa como obligatoria en todo caso, salvo cuando el requisito quede exceptuado por Ley. Aquel dato —carácter inequívocamente obligatorio de la reclamación— es, en mi opinión, especialmente criticable» (6). En parecidos términos se expresan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ cuando establecen que «la exigencia actual del requisito dista mucho de ser indiscutible, supuesto que ya no cumple ninguna de las funciones a las que históricamente sirvió. Por otra parte, es igualmente obvio que su utilidad práctica en orden a evitar procesos inútiles es muy escasa, por no decir nula, por lo que parece razonable postular su supresión o, cuando menos, su conversión en un instrumento meramente facultativo...» (7). Los argumentos que se esgrimen,

ta hace muy pocos años ha estado sumida la temática del procedimiento administrativo, y por otra, la escasa movilidad de la institución, en la que la historia no parece haber hecho mella, son, sin duda, causas que pueden explicar el que las monografías específicamente dedicadas a la reclamación previa puedan prácticamente contarse con los dedos de la mano.»

(4) En este sentido hay que indicar que no siempre que se aplica el Derecho privado a la actividad ejercitada por una administración pública hay que presentar reclamación administrativa previa. Nos referimos a la posibilidad de que la Administración Pública se someta al Derecho privado y no ejercite potestades administrativas (vid. PIÑAS MAÑAS, *Las reclamaciones...*, cit., pág. 355).

(5) Hay que indicar que existen una serie de supuestos que quedan exceptuados de la obligatoriedad de la reclamación administrativa previa. Así, tenemos las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración del Estado o de sus organismos autónomos y demás Entidades estatales de Derecho Público —art. 6.º.1.a) de la Ley General Presupuestaria—. Asimismo, cuando la Administración Pública actúe por «vía de hecho» (véase Auto del Tribunal Constitucional 383/88, de 24 de marzo, que en su fundamento jurídico 2 dispone: «... Sin embargo, tal reclamación previa como requisito procesal no opera con igual alcance en todo tipo de acciones civiles y en especial en relación con los interdictos. Respecto a ellos la jurisprudencia menor de las Audiencias suele considerar improcedente la exigencia de reclamación previa») o cuando se plantee una violación de derechos fundamentales (véase STC 81/92, de 28 de mayo, que dispone: «... Por esta razón el artículo 7.1 de la Ley 62/78 excluye de la necesidad de la interposición del recurso de reposición el procedimiento contencioso-administrativo de protección de los derechos fundamentales en los que, como es sabido, aquel requisito cumple con una finalidad autocompositiva similar a la reclamación previa y al acto de conciliación»).

(6) J. L. PIÑAR MAÑAS, *Las reclamaciones...*, cit., pág. 360.

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 673.

como se puede observar, son variados: la reclamación previa ya no cumple las funciones originarias para las que se creó; las circunstancias que dieron lugar a su aparición han desaparecido; su utilización no tiene efectos prácticos o, incluso, el carácter preceptivo con que el artículo 120 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo configura las reclamaciones previas no respeta el espíritu de la Exposición de Motivos de la propia Ley, que pretende establecer un acceso a los tribunales sin dilaciones.

No obstante, y a pesar de estas críticas, que pueden estar justificadas en algunos casos, el Tribunal Constitucional ha sido tajante y claro a la hora de valorar la actual regulación que de las reclamaciones previas realiza la normativa procedimental. Así, en las Sentencias 120/93 (8) y 122/93, de 19 de abril (9), objeto de nuestro comentario, establece el Alto Tribunal una serie de criterios y valoraciones a tener muy en cuenta a la hora de analizar esta vía administrativa de reclamación. En concreto, son tres las cuestiones que nos parecen más destacables en la jurisprudencia del Alto Tribunal: *a)* la justificación constitucional de la reclamación administrativa y su compatibilidad con la tutela judicial efectiva; *b)* la naturaleza jurídica, y *c)* la subsanación de defectos cometidos en la presentación de la reclamación previa.

II. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA. ESPECIAL REFERENCIA A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (ART. 24 CE)

El Tribunal Constitucional realiza en las Sentencias 120/93 y 122/93 una valoración, a la luz del propio texto constitucional, sobre el carácter obligatorio con que la actual Ley de Procedimiento Administrativo regula las reclamaciones administrativas previas. Así, el Alto Tribunal mantiene en todo momento no sólo la legitimidad constitucional de la reclamación previa y, especialmente, su compatibilidad con la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), sino, además, la presencia de una finalidad que justifica su propia existencia. En este sentido indica la Sentencia 120/93, de 19 de abril, que

«la exigencia de reclamación previa en la vía administrativa es, sin duda, un legítimo requisito exigido por el legislador, no contrario al artículo 24 CE (SSTC 21/86, 60/89, 162/89, 217/91), cuya finalidad es poner en conocimiento del órgano administrativo el contenido y fundamento de la pretensión

(8) La STC 120/93, de 19 de abril. Recurso de amparo 501/1990, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de la Comunidad Autónoma del País Vasco, resolutoria en suplicación de la dictada por el Juzgado de lo Social núm. 4 de Guipúzcoa, sobre despido. El Ponente de la Sentencia es el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo.

(9) La STC 122/93, de 19 de abril. Recurso de amparo 1327/1990, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en recurso de suplicación interpuesto contra la del Juzgado de lo Social núm. 4 de Guipúzcoa, sobre despido.

formulada y darle ocasión de resolver directamente el litigio, evitando así la necesidad de acudir a la jurisdicción (STC 60/89)».

Y continúa la Sentencia:

«En relación con dicho requisito procesal, es doctrina de este Tribunal (ATC 232/90) que la aplicación en sus propios términos del artículo 49 LPL no significa, en sí misma, una aplicación rigorista o formal del mismo susceptible de incidir sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, pues no puede entenderse como una lesión del mismo una aplicación rigurosa de una norma procesal que no es irrazonable ni arbitraria (STC 159/90).»

En similar línea argumental se expresa la Sentencia 122/93, de 19 de abril, que establece que:

«Este Tribunal, al examinar la exigencia del agotamiento de las vías de reclamación previa al acceso a la jurisdicción competente, y concretamente la prevenida en el artículo 49 LPL de 1980, ha tenido ocasión de declarar que la referida reclamación administrativa previa, que encuentra su justificación en la conveniencia de dar a la Administración la 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, no es un requisito contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, pues, aun cuando retrasa el acceso a la jurisdicción, cumple unos objetivos razonables e incluso beneficiosos, tanto para el reclamante que puede resolver así de forma más rápida y acomodada a sus intereses el problema como para el desenvolvimiento del sistema judicial, que se ve aliviado de asuntos (SSTC 60/89 y 217/91).»

No se puede olvidar que estas manifestaciones toman verdadero sentido cuando se enmarcan en la doctrina que de forma reiterada ha establecido el propio Tribunal Constitucional sobre el contenido de la tutela judicial efectiva. En este sentido, y como ejemplo significativo de esta reiterada jurisprudencia, indica la Sentencia 120/93:

«el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en la Constitución conlleva, tanto la exigencia de garantizar el acceso al proceso y a los recursos que la Ley establece (STC 124/87) como la necesidad de obtener una resolución razonada, y a ser posible “de fondo” sobre sus pretensiones (STC

213/90); todo ello sin perjuicio de que hayan de observarse los presupuestos y requisitos procesales esenciales. De manera que el citado derecho fundamental se satisface no sólo con una resolución judicial que entre a conocer sobre el fondo, sino también cuando los órganos judiciales les aprecian, de manera razonada, un motivo obstativo de tal pronunciamiento. Así, una resolución de admisión o meramente procesal es, en principio, constitucionalmente admisible, si bien la interpretación judicial del correspondiente obstáculo procesal debe guiarse por un criterio *pro actione* que, teniendo siempre presente la *ratio* de la norma y un criterio de proporcionalidad entre la entidad del defecto advertido y la sanción derivada del mismo, no impida la cognición del fondo de un asunto sobre la base de meros formalismos o de entendimientos no razonables de las normas procesales (SSTC 11/88, fundamento jurídico 4.º, y 65/93, fundamento jurídico 2.º, entre otras muchas que en ellas se citan)».

En similares términos se expresa la Sentencia 122/93:

«Es doctrina reiterada de este Tribunal que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface, no sólo por la resolución de fondo de la cuestión litigiosa, sino también por la aplicación de una causa de inadmisión que venga prevista en el ordenamiento, siempre y cuando la previsión legal no resulte desproporcionada a la finalidad de garantizar la integridad objetiva del proceso y los derechos procesales de las partes que intervienen en el mismo y la decisión de inadmisión del mismo haya sido adoptada en interpretación de la norma legal que, además de razonable, no sea simplemente formalista o rituaría, puesto que los requisitos formales de las demandas, al igual que los demás presupuestos procesales, desde la perspectiva del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, han de aplicarse de la manera más favorable al principio *pro actione* y a la efectividad del derecho a acceder a los procesos y a los recursos judiciales.»

Así las cosas, se puede concluir que Tribunal Constitucional justifica plenamente la existencia de la reclamación administrativa previa, y lo hace tanto desde el punto de vista de la legalidad constitucional (compatibilidad con la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24 de la Constitución) como desde el punto de vista de la oportunidad (la posibilidad jurídica de que la Administración Pública pueda evitar el planteamiento de conflictos ante la jurisdicción civil o laboral).

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA: ACTO DE CONCILIACIÓN O REQUISITO PROCESAL

Se ha planteado tradicionalmente el problema de la naturaleza jurídica que tienen las reclamaciones administrativas previas. En este sentido parece casi unánime la opinión según la cual nos encontramos ante un presupuesto o requisito procesal (10). En concreto, se puede considerar como un requisito equivalente al «acto de conciliación» (11). Esto, que como idea inicial es aceptable, debe ser objeto de algún comentario y matización, ya que se pueden plantear multitud de problemas a la hora de identificar conceptos como «reclamación administrativa previa», «acto de conciliación» o «requisito procesal» (12). Vamos a analizar alguno de estos problemas.

En primer lugar, hay que indicar que no está nada clara la posibilidad de identificar «reclamación previa» con «acto de conciliación». En este sentido, la doctrina ha destacado algunos aspectos donde se justifica claramente la diferencia de régimen jurídico que existe entre ambos institutos. Así, PIÑAR MAÑAS destaca cómo la Ley de Enjuiciamiento Civil califica la falta de reclamación previa como una excepción dilatoria (art. 533.7.º) y la Ley de Procedimiento Laboral regula la reclamación en su título V («De la evitación del proceso»). En este punto, continúa el citado autor, la diferencia actual de régimen jurídico entre la conciliación (civil y laboral) y la reclamación administrativa es en principio evidente (13). En esta misma línea, y utilizando los propios orígenes de la reclamación previa como justi-

(10) Véase nota 17.

(11) Es especialmente significativo cómo la Exposición de Motivos del RD de 23 de marzo de 1886 ya identificaba el acto de conciliación a la reclamación previa, al indicar que «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 vía gubernativa antes de entablar demanda contra el Estado». Asimismo, algún sector de la doctrina ha mantenido esta identificación. Véase, por ejemplo, ALONSO OLEA, *La reclamación administrativa previa*, Sevilla, 1961, págs. 13 y ss.; GUASP, *Derecho Procesal Civil*, págs. 2136 y ss., y GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit., págs. 1332 y ss.

(12) A estos aspectos generales sobre la naturaleza jurídica de la reclamación previa tenemos que añadir el de su específico carácter jurídico-administrativo. Se trata de una institución que forma parte del Derecho administrativo. Este es un dato que queda claro desde el momento en que la normativa procesal se remite a la normativa de procedimiento administrativo para determinar los supuestos de reclamación previa (art. 533.7 LEC y art. 69.1 LPL).

(13) PIÑAR MAÑAS, *Las reclamaciones...*, cit., pág. 362. No obstante, el mismo autor mantiene que «frente a quienes consideran que la conciliación no es posible cuando de la Administración pública se trata, hemos de afirmar que esto no es o no debe ser así. Primero, porque, en efecto, cabe pensar que en ciertos casos la conciliación no es posible por la presencia de interés público irrenunciable; pero esto no debe llevarnos a considerar que tal posibilidad excluya *per se* la admisibilidad de la identificación entre reclamación previa y acto de conciliación, pues también cabe hablar de supuestos en los que la conciliación no cabe, sin que por ello la institución se resquebraje» (*Las reclamaciones...*, cit., pág. 361).

ficación argumental, indica SANTAMARÍA PASTOR que en los escasos antecedentes que existen de las normas en las que se apunta la reclamación previa no hay sombra de alusión al acto de conciliación; asimismo, continúa el citado autor, es forzoso reconocer que, pese a las leves semejanzas externas, la reclamación previa y la conciliación son dos instituciones sustancialmente dispares. En concreto, son tres las diferencias que tradicionalmente, y según este autor, han separado a ambos institutos jurídicos. En primer lugar, la conciliación ha sido tradicionalmente un trámite jurisdiccional, en tanto que la reclamación previa es un trámite administrativo, fuera del alcance de las potestades de impulso del órgano jurisdiccional. En segundo lugar, la conciliación implica necesariamente la posibilidad de transacción de derechos, elemento de imposible utilización en la vía administrativa previa. Finalmente, la reclamación previa tiene un carácter unilateral, cosa que no ocurre en el acto de conciliación que utiliza esquemas bilaterales en su funcionamiento (14). Así las cosas, y como conclusión de lo expuesto, podemos afirmar que la reclamación administrativa previa tiene en el presente momento especiales dificultades, al menos desde un punto de vista formal, para ser identificada plenamente con el acto de conciliación, aunque esto no significa que no pueda desarrollar en muchos casos efectos similares a los de este último, es decir, evitar el inicio del proceso civil o laboral.

No es ésta, sin embargo, la interpretación que mantiene el Tribunal Constitucional, que entiende que las reclamaciones administrativas previas constituyen un requisito procesal, asimilable en su funcionamiento y objetivo a «los actos de conciliación» (15). Indica en este sentido la Sentencia 120/93 que:

«Con relación a la reclamación administrativa previa hay que puntualizar que su función equivale a la de la conciliación preprocesal, toda vez que ésta no es ni factible ni obligada cuando el demandado es la Administración, ante la cual debe formularse la mencionada reclamación.»

Por otra parte, y como segundo aspecto a destacar, lo que no presenta especiales dificultades es configurar la reclamación previa como un requisito procesal de carácter general, pero siempre al margen del acto de conciliación (16). El carácter obligatorio de la reclamación previa y su natura-

(14) SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre el origen...*, cit., págs. 101 y ss.

(15) En este sentido hay que destacar cómo la nueva Ley de Procedimiento ha introducido un nuevo espíritu potencialmente negociador desde el instante en que el artículo 88 permite la terminación convencional del procedimiento. En este sentido indica PIÑAR MAÑAS (*Las reclamaciones...*, cit., pág. 361) que «insistir en la posibilidad de celebrar acuerdos, pactos, convenios y contratos en los términos fijados en dicho precepto y continuar negando la naturaleza analógicamente conciliadora de la reclamación previa puede llegar a ser contradictorio. Igual cabe decir a la vista del artículo 107.2 de la nueva Ley».

(16) No obstante, y aun en el caso de que se pudiera llegar a identificar «reclamación previa» con «acto de conciliación», nos encontraríamos con una dificultad añadida, como es considerar el acto de conciliación como un presupuesto procesal. En este sentido ha estimado el propio Tribunal Constitucional (STC 81/92) que «frente a la consideración de la

leza administrativa externa al proceso permiten definirlo como un verdadero presupuesto procesal (17). Así lo entiende el Tribunal Constitucional, que de forma reiterada realiza afirmaciones como la siguiente:

«... para que proceda la inadmisión de un recurso, hay que considerar la naturaleza y finalidad del *requisito procesal incumplido*» (en este caso se refiere a la reclamación previa) (18).

Son evidentes, por tanto, las contradicciones en que incurre la Sentencia 120/93, cuando identifica, sin ningún tipo de matizaciones, reclamación previa, acto de conciliación y presupuesto procesal.

IV. LA SUBSANACIÓN DE DEFECTOS EN LA PRESENTACIÓN DE RECLAMACIONES PREVIAS. EL CASO CONCRETO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA JUDICIAL ANTES DE QUE TRANSCURRA EL PLAZO PARA CONTESTAR EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE LA RECLAMACIÓN PREVIA

Uno de los temas de fondo que se plantean en las sentencias que estamos comentando se refiere a los efectos que puede tener el incumplimiento del requisito de la reclamación previa. En otras palabras, ¿es posible subsanar alguna falta en la presentación de la reclamación previa?, y, en caso afirmativo, ¿en qué condiciones es posible esta subsanación?

La respuesta a estas preguntas hay que enmarcarla en los criterios generales que de forma reiterada mantiene el Tribunal Constitucional sobre la posibilidad de subsanación de cualquiera de los requisitos administrativos que las leyes exigen. Así, la Sentencia 11/82, de 2 de febrero, afirma que:

«En todo caso, los presupuestos y requisitos que las leyes exijan han de ser valorados en su sentido y finalidad, es decir, mediante la razonable apreciación del medio en que consisten y del fin que con él se persigue, medidos en su justa proporción, y ello para evitar la preponderancia de lo que es sólo instrumento entendido literalmente, con mengua de la finalidad última de la función judicial, no otra que la de

conciliación como presupuesto procesal la práctica totalidad de los códigos procesales civiles y laborales europeos han decidido derogar el carácter de presupuesto procesal del acto de conciliación y convertirlo en un acto "intraprocesal" en todos los procesos civiles y buena parte de los laborales, todo ello sin perjuicio de que las partes puedan instar con carácter potestativo el acto de conciliación con anterioridad a la interposición de la demanda».

(17) J. L. PÍNAR MAÑAS, *Las reclamaciones...*, cit., pág. 363. En igual sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 1332 y ss.

(18) El contenido del paréntesis no pertenece a la sentencia comentada 120/93.

resolver definitiva y eficazmente los conflictos que a ella se le someten. A ello se refiere el artículo 24.1 cuando habla de tutela efectiva. Esto no quiere decir que los presupuestos y requisitos procesales, en cuanto a su exigencia, sean contrarios al artículo 24 de la CE, sino que *debe evitarse que su aplicación traspase los límites de la proporcionalidad y finalidad que pretenden, lo cual será posible en la medida de la posible subsanación sin perjuicio ajeno o de la parte contraria, o sin afectar a la regularidad del procedimiento, con la prudente intervención del juez o tribunal para que esa subsanación u oportunidad de reparar la falta pueda producirse*» (19).

Se puede observar en este párrafo cómo el Tribunal Constitucional reivindica una aplicación proporcionada y no rigorista de cualquier requisito procesal y, por tanto, de la reclamación administrativa previa. Reclama el Alto Tribunal en su jurisprudencia la posibilidad de que los defectos en que pueda incurrir cualquier particular puedan ser subsanados, para que, de esta forma, una aplicación formalista y no proporcionada de los requisitos procesales no sponga una alteración constante de las vías de acceso a la jurisdicción competente (20).

Asimismo, y en esta misma línea argumental, la Sentencia 120/93, reproduciendo el fundamento 3.º de la Sentencia 65/93, de 1 de marzo, distingue de forma genérica entre diferentes tipos de defectos e incumplimientos. A partir de esta distinción genérica es posible graduar las posibilidades de subsanación de que pueden ser objeto algunos defectos e incumplimientos. Indica la Sentencia 120/93:

«el incumplimiento de los requisitos y formas procesales no genera iguales efectos en todo supuesto, pues si se trata de un incumplimiento absoluto debido a una opuesta voluntad a su realización de la parte procesal, llevará a la consecuencia de la pérdida del derecho a que se anudaba la observancia, mientras que si se trata de una irregularidad formal o vicio de escasa importancia, por incumplimiento defectuoso, debido a un error o equivocación disculpable y no malicioso, que no genere consecuencias definitivas, debe otorgarse la técnica de la subsanación de las irregularidades que permita atender a la voluntad del cumplimiento».

Y continúa la Sentencia:

(19) En el mismo sentido, las SSTC 95/83 y 65/93.

(20) Algún sector doctrinal ha considerado contrario a la LPL y a la LPA la posibilidad de subsanar la falta de reclamación previa. En este sentido, CAMPOS ALONSO, RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, SALA FRANCO, SALINAS MOLINA y VALDÉS DALRE, *Ley de Procedimiento Laboral. Análisis y comentarios al RD Legislativo 521/90, de 27 de abril*, Ediciones Deusto, 1990, pág. 199.

«En consecuencia, para que proceda la inadmisión de un recurso, hay que considerar la naturaleza y finalidad del requisito procesal incumplido, pues hay que evitar convertir cualquier irregularidad formal en obstáculo insalvable para la prosecución del proceso y obtención de una resolución de fondo al margen de la función y sentido de la razón y finalidad que inspira la existencia del requisito procesal (SSTC 69/84, 90/86, 124/87, entre otras), “medidos en su justa proporción y ello para evitar la preponderancia de lo que es sólo instrumento entendido literalmente, con mengua de la finalidad última de la función judicial, no otra que la de resolver definitiva y eficazmente los conflictos que a ella se le someten” (STC 11/88, fundamento jurídico 4.º).»

Con base en estos criterios generales de subsanación, especialmente inspirados por el principio *pro actione*, el Tribunal Constitucional resuelve la principal cuestión planteada en las dos sentencias objeto de comentario. En concreto, el Alto Tribunal tiene que determinar las posibilidades de subsanación que tiene el particular que haya realizado la interposición de la demanda laboral sin haber transcurrido el plazo de un mes desde que se interpuso la reclamación previa, y ello por entender el Tribunal Superior de Justicia (País Vasco), cuya resolución es objeto de impugnación, que no es dable atribuir a la Administración Pública, antes de que se haya perdido el beneficio del plazo para contestar a la reclamación o haya dejado de hacerlo, una actitud inequívocamente constitutiva del acto tácito o presunto de la denegación de lo pedido. Indica el Tribunal Constitucional en su Sentencia 120/93:

«De otro lado, hay que observar que el hecho de que no estuviera bien efectuado el cómputo del mes a los ya referidos efectos del silencio administrativo es, sin duda, un defecto de menor gravedad que el no haber efectuado reclamación previa alguna o no haber aportado el documento que le acredite, por lo que ha de situarse entre los subsanables a instancia del propio Juez.»

Por su parte, y en el mismo sentido, la Sentencia 122/93 establece que:

«La finalidad de la exigencia legal queda satisfecha desde el momento en que la Administración tuvo conocimiento de la pretensión deducida y, con ello, oportunidad de resolver el conflicto, toda vez que la reclamación administrativa fue presentada antes de la formalización de la demanda... y desde esta fecha hasta la celebración del acto del juicio transcurrió tiempo suficiente para que la Administración autonómica hubiese podido contestar admitiendo o rechazando la reclamación; esto es, contó con tiempo superior a

un mes para, de haberlo deseado, haber evitado el proceso. De manera que puede afirmarse que el presupuesto procesal de la reclamación fue materialmente cubierto, debido a la demora en la celebración del juicio. *Por ello, si la razón de desestimar la pretensión de la recurrente era la falta de agotamiento del plazo, se trata de un defecto no esencial puesto que la finalidad de la norma quedó en todo momento garantizada.»*

Estos criterios jurisprudenciales sobre la subsanación de defectos se pueden resumir de la siguiente forma:

a) Los presupuestos (procesales) que establecen las leyes tienen que ser valorados en su sentido final, de tal manera que se tiene que entender como prioritario el fin que se pretende conseguir con ellos (resolver definitiva y eficazmente los conflictos mediante la tutela judicial efectiva), evitando la preponderancia de lo que es meramente instrumental y formal. El Juez, a través de este criterio, tiene la posibilidad de permitir la subsanación de los defectos.

b) No obstante, y a pesar de lo dicho en el punto anterior, el incumplimiento de los requisitos procesales no genera siempre los mismos efectos. En este sentido, una valoración proporcionada del incumplimiento o defecto nos llevará a distinguir entre aquellos que tienen un carácter absoluto, y cuya subsanación plantea dificultades (falta de reclamación previa o falta del documento que acredite su presentación), por una parte, y aquellos que constituyen una irregularidad formal o de escasa importancia, y cuya subsanación hay que permitir en todo caso (presentación de la demanda judicial antes de que se produzca el agotamiento del plazo para que se configure el silencio administrativo), por otra.

