

■ **Tribunal Constitucional (recurso de amparo núm. 2145-2003)**

■ Sentencia 14/2006, de 16 de enero de 2006

■ **Ponente: Excmo. Sr. Pascual Sala Sánchez**

Plazo para la impugnación de los actos presuntos. Interpretación del art. 46.1 LJCA.

La previsión del artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa contenida en el inciso final, donde establece un plazo de seis meses para la impugnación de los actos presuntos, contado a partir del momento en que se produjo el silencio administrativo, no puede ser entendida literalmente ya que sería una interpretación vulneradora del derecho a la tutela judicial.

Con este pronunciamiento el TC reitera su anterior doctrina, pero en este caso en relación con la LJCA de 1998, ahora bien, el problema no queda resuelto ya que serán los jueces quienes habrán de procurar otra interpretación del mencionado precepto lo que no resultará sencillo debido a su clara dicción.

Como han señalado algunos comentaristas de esta sentencia (J. M. Macías Castaño), la resolución de problema suscitado debería efectuarse poniendo en relación el precepto cuestionado con el artículo 42.4 de la LPAC al disponer que, cuando un ciudadano dirija una petición a la Administración, ésta tiene la obligación de informarle en ese momento del plazo para resolver y notificar y de los efectos del silencio, lo cual debía comprender su sentido (positivo o negativo) y los recursos procedentes y plazos para interponerlos. Ahora bien, el Tribunal Constitucional parece insistir en que, en ningún caso, a los efectos

del acceso a la jurisdicción, el silencio y el acto expreso no son nunca equiparables, ni siquiera cuando el primero proporcione al interesado una información sobre los posibles recursos y plazos similar a la de un acto expreso.

Fundamentos jurídicos

2. El problema que plantea el presente recurso de amparo se concreta en resolver si la Sentencia dictada por el mencionado Tribunal Superior de Justicia, al estimar caducado el plazo de seis meses para el ejercicio de la acción contencioso-administrativa interpuesta contra el silencio administrativo negativo ex art. 46.1 in fine LICA de 1998, ha lesionado el derecho fundamental de la parte recurrente a la tutela judicial efectiva, en su primera vertiente de acceso a la jurisdicción, en este caso, al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

... este Tribunal ha elaborado un cuerpo de doctrina que conviene recordar:

a) Existe una primera serie de recursos de amparo estimados por vulnerar el art. 24.1 CE en relación con la desestimación presunta de recursos administrativos y con la conversión en actos firmes, por haber sido consentidos [art. 40 a) LICA de 1956], en tanto en cuanto no fueron impugnados en el plazo legalmente previsto en la Ley de procedimiento administrativo (LPA) de 1958... este Tribunal fijó la siguiente doctrina jurisprudencial:

“El silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; de aquí que si bien en estos casos puede entenderse que el particular para poder optar por utilizar la vía de recurso ha de conocer el valor del silencio y el momento en que se produce la desestimación presunta, no puede, en cambio, calificarse de razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales...”

Y no desdice la anterior conclusión el hecho de que la Administración demandada hubiese tenido la cautela de incluir en la liquidación impugnada, no sólo los recursos pertinentes contra la propia liquidación -recurso de reposición-, sino incluso también contra su eventual desestimación presunta -recurso contencioso-administrativo-, pues la citada instrucción de recursos de un acto administrativo no excusaba a la Administración de su obligación legal de resolver el recurso interpuesto, comunicando al interesado ‘la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos’ (art. 79.2 LPA 1958, hoy 58.2 de la Ley 30/1992)...

b) Del mismo modo, la indicada jurisprudencia -basada en la STC 6/1986- ha sido también aplicada para estimar recursos de amparo, vigente ya la Ley de procedimiento administrativo común de 1992 y antes de su reforma parcial en el año 1999, a la hora de sostener el carácter subsanable de la falta de solicitud de la entonces vigente certificación del acto presunto. En este sentido se pueden citar las SSTC 3/2001, de 15 de enero, FJ 7; 184/2004, de 2 de noviembre, FJ 4; y la 73/2005, de 4 de abril, FJ único; Sentencias todas ellas que, de un lado, recuerdan

que “no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver”...

3. La aplicación de esta consolidada doctrina jurisprudencial al caso ahora enjuiciado conduce directamente a la estimación del presente recurso de amparo. Es cierto que la Sala autora de la Sentencia impugnada desestimó el recurso de apelación, confirmando así el criterio del Juzgado a quo, con base en la aplicación del art. 46.1 LICA de 1998, es decir, por apreciar el incumplimiento del presupuesto procesal consistente en la caducidad del plazo para el ejercicio de la acción contencioso-administrativa. Esta norma dispone que el mencionado plazo, de seis meses, “se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.”...

Debe puntualizarse, además, como se hizo en la precitada STC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 6, que, aun cuando las resoluciones judiciales impugnadas, principalmente la Sentencia de apelación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valencia, declararan la caducidad de la acción contencioso-administrativa mediante una interpretación razonada de la normativa aplicable que no puede calificarse de arbitraria, ello no significa que dicha interpretación no suponga una vulneración del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE...

4. Es evidente que este Tribunal, a riesgo de excederse en el ejercicio de su jurisdicción, no es el encargado de indicar cuál deba ser la interpretación válida del mencionado art. 46.1 de la Ley jurisdiccional de 1998, pero también lo es, como lo revela toda la secuencia de doctrina jurisprudencial constitucional resumida en los precedentes fundamentos jurídicos, que ha admitido siempre interpretaciones que compatibilizan la fijación de plazos para la impugnación de la ficción que el silencio de la Administración supone con el deber inexcusable de ésta de dictar resolución expresa, tanto en vía de petición como de recurso, y que en definitiva han conducido en todos los casos a evitar el desconocimiento del principio pro actione y el cercenamiento del derecho del interesado a obtener una resolución de fondo que no quede enervada por una inteligencia rigurosa y desproporcionada de un requisito procesal que, es preciso no perder de vista, en los supuestos de silencio va unido al incumplimiento de un deber de resolver expresamente, conforme se ha reiterado con anterioridad.

Pero es que hay más. La ficción legal que el silencio administrativo significa en beneficio de los administrados para permitir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa no obstante el incumplimiento por la Administración de su deber de resolver expresamente las peticiones o recursos de aquéllos ha sido profundamente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma parcial de la LPC... Estas dos últimas ideas reflejadas por el legislador de 1999, esto es, el retorno a la concepción del silencio administrativo negativo como una ficción legal que permite a los administrados acceder a la jurisdicción y la reafirmación de la obligación de la Administración de resolver de manera expresa las peticiones ante ella formuladas y los recursos interpuestos contra sus actos, han permitido también que, en la materia aquí cuestionada, la reforma no se haya limitado a la supresión de la referida certificación del acto presunto, a la consideración de acto del silencio positivo y a la de mera ficción legal del negativo, sino que se

haya extendido, dentro del epígrafe “obligación de resolver” que lleva el nuevo artículo 42, a la obligación que incumbe “en todo caso” a las Administraciones públicas de informar “a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación”...

5. Por todas estas razones, procede reafirmar la vigencia de la anterior doctrina contenida en la STC 6/1986, de 21 de enero, y sostener ahora, al igual que entonces, la lesión de la primera manifestación del derecho a la efectividad de la tutela judicial, porque, en el presente caso (y es preciso recordar que la Administración ni resolvió de manera expresa, ni informó a las recurrentes de las consecuencias jurídicas del silencio administrativo negativo, entre ellas, del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo), no puede calificarse de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental aquella que computa el plazo para recurrir contra la desestimación presunta del recurso de reposición como si se hubiera producido una resolución expresa notificada con todos los requisitos legales, cuando, como se ha dicho antes, caben otras interpretaciones que, en último término, eviten la contradicción y posición contraria al principio pro actione que supone admitir que las notificaciones defectuosas -que implican el cumplimiento por la Administración de su obligación de resolver expresamente- puedan surtir efectos “a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda” (art. 58.3 LPC), esto es, sin consideración a plazo alguno, y sin embargo, en los casos en que la Administración ha incumplido total y absolutamente su obligación de resolver, como son los de silencio con efecto desestimatorio, imponer sin otra consideración el cómputo del plazo para acceder a la jurisdicción a partir del día en que, de acuerdo con la normativa específica que resulte aplicable, se entienda presuntamente desestimada la petición o el recurso potestativo de reposición -art. 46, apartados 1 y 4, LICA...

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, al que se adhiere doña Elisa Pérez Vera, respecto de la Sentencia de fecha 16 de enero de 2006, dictada en el recurso de amparo núm. 2145-2003.

... 1. Creo que la Sentencia con su abundante cita jurisprudencial puede adolecer del riesgo de sustituir la necesaria claridad en la interpretación de la Ley por la ambigüedad y la incertidumbre.

Si la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal, como decimos con insistencia, en ningún caso puede ser vulnerador de tal derecho fundamental, la aplicación de un precepto que la regula, si su interpretación se ajusta al genuino sentido del precepto aplicado, so pena de que la vulneración se impute directamente al precepto legal en cuestión, lo que, en su caso, debe llevar al planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC.

2. ... En el caso actual estimo que la interpretación del art. 46.1 LICA de 1998 realizada por los órganos intervinientes en el proceso a quo era, no sólo no arbitraria, como reconoce nuestra Sentencia, sino que era la única racional y razonablemente posible...

3. En el caso actual de lo que se trata es de la posibilidad de existencia de un plazo legal para la interposición de recursos contra actos administrativos de silencio, considerados existentes a efectos de su posible recurso, por una ficción legal. El art. 46.1 LICA de 1998 opta por el establecimiento de un plazo para el recurso, que es muy superior al plazo establecido para recurrir los actos expresos (seis meses y dos meses, respectivamente), fijando el dies a quo del plazo "a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto".

Lo que se suscita en el proceso a quo es única y simplemente la aplicación de ese plazo legal...

5. Ciertamente la ventaja comparativa de la Administración pudiera encontrarse entre la situación derivada de un acto expreso deficientemente notificado y un acto por silencio, por el juego combinado en cuanto a los primeros de los arts. 46.1 LICA y 58.3 Ley 30/1992. En efecto, en los actos defectuosamente notificados la notificación no surte efectos sino cuando el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o interponga cualquier recurso que proceda, lo que en definitiva supone dejar a la disponibilidad del interesado, sin sumisión a plazo prefijado legalmente, el darse por notificado del acto, a los efectos de establecer así por tal acto propio el dies a quo del plazo del art. 46.1 LICA, con el correlato de una vulnerabilidad de la Administración en relación al acto de que se trate no limitada legalmente de modo taxativo. Por el contrario en los actos por silencio la vulnerabilidad de la Administración queda taxativamente establecido, sin margen de disponibilidad del dies a quo por el administrado.

Sin duda tal diferente tratamiento desde el punto de vista de la vulnerabilidad de la Administración es de difícil explicación lógica desde la óptica de la armonía del sistema. Pero esa dificultad creo que tiene que ver con la corrección técnica del sistema (que nunca hemos considerado valorable desde el prisma de la constitucionalidad) y no con la validez constitucional del precepto en el que se establece tal diferencia de regulación.

En cualquier caso, si la aludida diferencia y el derivado mejor trato de la Administración fuesen constitucionalmente inaceptables por vulnerar el art. 24.1 CE, la tacha correspondiente sería imputable al art. 46.1 LICA, cuya contradicción con el precepto constitucional citado deberíamos declarar, según ya expuse antes; pero no me resulta aceptable que, sin razonar la inconstitucionalidad del precepto, propongamos una interpretación del mismo contraria a su sentido lógico y conducente de hecho a su inaplicabilidad. ■