

Tribunal Constitucional. Pleno

Sentencia de 10 Abril de 2014, rec. 2918/2005

Ponente: Adela Asua Batarrita

Tutela judicial efectiva. Orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Acceso a la jurisdicción.

El Tribunal, en un recurso de inconstitucionalidad planteado por el TSJ de Castilla La Mancha y referido al plazo de seis meses fijado en el artículo 46.1 LJCA como término en el que deben ser recurridas la resoluciones producidas por “silencio administrativo negativo”, declara que, como estas resoluciones desestimatorias adoptadas por silencio administrativo no pueden considerarse como verdaderos actos, sino como meras ficciones procesales, no hay plazo para recurrirlas en vía contencioso-administrativa. Con ello se confirma ahora con carácter abstracto lo que ya había reconocido anteriormente el Tribunal supremo.

Hemos de advertir que existe un voto particular en el que se expresa lo siguiente:

“Cuando se cumple la obligación de resolver de forma expresa pero la notificación correspondiente es defectuosa, por no contener la indicación de los recursos que procedan, se admite una vulnerabilidad de la Administración ilimitada por cuanto que el inicio del dies a quo del plazo de impugnación queda virtualmente en manos del propio interesado; en cambio, el incumplimiento de la obligación de resolver, que causa mayor zozobra jurídica a los interesados que la práctica de una notificación defectuosa y que, según nuestra doctrina, vulnera la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) así como los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE, conduce a una situación en la que el plazo de acceso a la justicia transcurre inexorablemente por mandato legal, sin atender en modo alguno a si los interesados han realizado o no actuaciones que supongan conocimiento de la producción de los efectos del silencio y del sentido, estimatorio o desestimatorio, de tales efectos. Esta diferencia de tratamiento no puede considerarse acorde con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE.”

Fundamentos jurídicos

1. El precepto cuestionado en el presente proceso constitucional es enunciado por el inciso segundo del apartado 1 del artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LJCA). Sin embargo, conviene tener presente la redacción de todo el apartado:

“El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”...

2. ... El legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a la defensa de derechos e intereses legítimos (STC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5). En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida...

Estos criterios de enjuiciamiento constitucional deben operar de forma más incisiva en los supuestos, como el presente, en que el acceso a la justicia sirve para asegurar el control judicial de la actividad administrativa...

Esa jurisprudencia viene insistiendo en que el silencio administrativo de carácter negativo es “una ficción legal que responde a la finalidad de que el ciudadano pueda acceder a la vía judicial, superando los efectos de la inactividad de la Administración”...

... Hemos advertido en la STC 166/2012, de 1 de octubre (FJ 2), la *“La posición de este Tribunal es bien distinta en el proceso de amparo y en el de control de constitucionalidad de la ley, incluido el provocado por las cuestiones de inconstitucionalidad, pues hay en él un componente abstracto de nuestro enjuiciamiento que no podemos eludir”*...

5. ... Los arts. 42 a 44 LPC fueron modificados por la Ley 4/1999 teniendo a la vista el régimen legal de impugnación de los “actos presuntos” establecido en el art. 46.1 LJCA, precepto que no fue derogado ni modificado con ocasión o como consecuencia de dicha reforma. Por tanto, habida cuenta de que, primero, el inciso segundo del art. 46.1 LJCA que regula el plazo de impugnación del “acto presunto” subsiste inalterado; segundo, que tras la reforma de 1999 de la Ley 30/1992 en los supuestos de silencio negativo ya no existe acto administrativo alguno finalizador del procedimiento (art. 43.2 LPC), ni un acto administrativo denominado “presunto” basado en una ficción legal como se desprendía de la redacción originaria de la Ley 30/1992, y tercero, que la Administración sigue estando obligada a resolver expresamente, sin vinculación al sentido negativo del silencio [arts. 42.1 y 43.3 b) LPC], el inciso segundo del art. 46.1 LJCA ha dejado de ser aplicable a dicho supuesto. En otras palabras, se puede entender que, a la luz de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992, la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA.

Así entendido, es manifiesto que el inciso legal cuestionado no impide u obstaculiza en forma alguna el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por una desestimación por silencio. Por todo ello, procede declarar que el inciso legal cuestionado no vulnera el art. 24.1 CE.