

***La impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.***

*Sentencia 52/2014 del Tribunal Constitucional de 10 de abril (BOE 7 de mayo de 2014).*

*Julia de Benito Langa  
Abogada y especialista en Derecho administrativo y político*

**Antecedente normativo**

*Cita:*

*-Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.*

## **1. Planteamiento**

El Tribunal Constitucional en la sentencia de 10 de abril de 2014, en resolución de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 46, apartado uno, en su inciso segundo, de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, declara que no vulnera el artículo 24. 1 de la Constitución pues el plazo de caducidad previsto en el referido artículo no es aplicable a las desestimaciones por silencio.

El hecho que da origen a la cuestión de inconstitucionalidad planteada, es la imposición de una sanción por la comisión de una infracción administrativa que fue recurrida en vía administrativa, mediante carta certificada con acuse de recibo presentada en una oficina de correos. La Administración no resolvió el recurso. Años después, ante este silencio el interesado interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución que había impuesto la multa.

La Administración, en la contestación a la demanda opuso inadmisibilidad en primer lugar, porque no constaba la interposición del recurso ordinario y, en segundo lugar, porque aunque se hubiera interpuesto el recurso en vía judicial sería extemporáneo, pues el recurso ordinario habría sido desestimado por silencio administrativo, tres meses después de su interposición y el recurso contencioso-administrativo se planteó transcurridos en exceso los seis meses establecidos en el artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

El interesado, acreditó la interposición del recurso ordinario en plazo e insistió en que su falta de resolución le obligó a recurrir en vía judicial. A su juicio, computar el plazo para recurrir una denegación presunta de la misma forma que una resolución expresa defectuosa por no dictar resolución sobre el fondo del asunto, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Finalmente, el Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha planteó cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 46.1, segunda frase, de la referida Ley jurisdiccional, por estimar que es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el art.

24.1 CE.

## 2. Consideraciones del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional analiza el artículo 46.1, segunda frase, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y si este restringe o no el derecho de acceso a la jurisdicción del artículo 24.1 que fija la Constitución.

El citado artículo 46.1 establece lo siguiente:

*“El plazo de interposición del 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.”*

El Tribunal Constitucional afirma, en primer lugar, que este precepto debe ser analizado desde la óptica del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción (a), para, en segundo lugar, centrarse en la doctrina consolidada del Tribunal sobre el acceso a la justicia en casos de inactividad de la administración (b) y, finalmente, enjuiciar el asunto planteado con un examen del régimen jurídico del silencio administrativo (c).

### *a) Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva*

Señala la sentencia que este precepto 46 debe ser analizado desde la óptica del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción. *“Esta premisa es concorde con nuestra jurisprudencia, que ha destacado que el denominado recurso contencioso administrativo no es propiamente un recurso -no genera una segunda instancia o una casación- pues viene a dar vida a un proceso en primera o única instancia de suerte que no se instala en el terreno del acceso a los recursos sino en el de acceso a la jurisdicción”.*

Es doctrina consolidada, afirma el Tribunal, que el primer contenido del derecho a obtener tutela de jueces y tribunales es el acceso a la jurisdicción que se concreta en el derecho a ser parte en el proceso y a poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial. El derecho a la tutela judicial efectiva *“no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal cuyo ejercicio está supeditado a la concurrencia de un conjunto de requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador”.*

Ello significa que la ley, por tanto, podrá establecer un conjunto de límites al ejercicio del derecho fundamental, que serán constitucionalmente válidos si respeta su contenido esencial a la vez que preserva otros derechos o intereses constitucionalmente protegidos guardando la proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida. En principio, afirma el Tribunal Constitucional, *“el derecho reconocido en el art. 24.1 CE podría verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultaran*

*innecesarias, excesivas o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5)."*

A juicio del Tribunal, estos criterios de enjuiciamiento constitucional deben operar de forma más incisiva en los supuestos, en que el acceso a la justicia sirve para asegurar el control judicial de la actividad administrativa.

*b) Acceso a la justicia de las personas ante la inactividad de la Administración.*

La importancia del acceso de la justicia de las personas es relevante cuando los derechos o intereses legítimos de los administrados se ven frustrados o perjudicados por la inactividad administrativa que no resuelve, pese a tener esa obligación.

La jurisprudencia señala que el silencio administrativo 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"*. Además, remarca que la *"Ley no obliga al ciudadano a recurrir un acto presunto y sí a la Administración a resolver, de forma expresa"* la solicitud o el recurso presentado por aquél. *"Si el silencio negativo es una institución creada para evitar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, es evidente que ante una resolución presunta de esta naturaleza el ciudadano no puede estar obligado a recurrir, siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento con el acto presunto, exigiéndosele un deber de diligencia que no le es exigido a la Administración (STS 188/2003, de 27 de octubre FJ6). (...) Es decisiva la apreciación de que 'la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos, deber éste que entronca con 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 (...)' (SSTC 86/1998, de 21 de abril, FJ 5; 71/2001, de 26 de marzo, FJ 4, y 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6)."*

Esta doctrina, aclara el Tribunal, se ha elaborado para la protección de derechos fundamentales individuales en sede de recurso de amparo constitucional que no es trasladable a la cuestión de inconstitucionalidad planteada, pues se trata de analizar el precepto legal cuestionado en abstracto no de proteger los derechos de las personas afectadas por actos concretos de aplicación. En este sentido, trae a colación la sentencia 166/2012, de 1 de octubre, en la que se justifica la distinta posición del Tribunal del siguiente modo:

*"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; suscitada la cuestión con motivo de una ocasión 'concreta', es indispensable su 'relevancia', pero más allá del caso exige un enjuiciamiento abstracto."*

El enjuiciamiento que se requiere debe analizar en abstracto el artículo 46.1, segundo párrafo de la LJ, pero no pronunciarse sobre el derecho de la persona



afectada por el acto concreto (STC 166/2012, FJ2).

c) *Régimen del silencio administrativo*

En su análisis parte de la regla general en nuestro derecho y se detiene en la evolución normativa que ha sufrido la regulación del silencio administrativo.

1.- *Regla general de la LJCA.*

En principio, en cuanto a los actos expresos, el plazo para impugnar un acto administrativo ante los tribunales es de 2 meses desde el día siguiente al de su notificación (art 46.1, inciso primero LJCA) poniendo fin a la vía administrativa

Para los actos no expresos de la Administración se establece otra regla: la relativa al denominado "*acto presunto*". El plazo de seis meses empieza a correr a partir del momento en que se produce el acto presunto; este es el apartado controvertido, objeto de esta sentencia.

2.- *Evolución del régimen jurídico del silencio administrativo.*

a) *Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.*

La Ley establece una normativa uniforme y garantista del silencio administrativo: "*El silencio administrativo positivo o negativo, no deben ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado*" (...) "*El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la tengan en el plazo establecido*" (Exposición de motivos, epígrafe IX, LPC)"

b) *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC).*

A través del artículo 43 se regulan los actos presuntos. Tras el vencimiento del plazo de resolución sin que la Administración se haya pronunciado expresamente, se producirán efectos jurídicos. Los apartados 2 y 3 fijaban los supuestos en los que se consideraban estimadas o no las solicitudes del interesado.

Es a través del artículo 44 dónde se regula la certificación de actos presuntos. Señala, el apartado primero que "*los actos administrativos presuntos se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada*". Para que sean eficaces los interesados deben acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver de forma expresa en su momento y no lo hizo y que, debía extenderla en el plazo de 20 días desde la solicitud del interesado. En caso, de no emitir la certificación solicitada, "*los actos presuntos serán igualmente eficaces y se podrán acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación, sin que quede por ello desvirtuado el carácter estimatorio o desestimatorio legalmente establecido para el acto presunto*".

No existía plazo alguno para solicitar la certificación de acto presunto,

pudiéndose solicitar desde “*el día siguiente del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución*” (art.44.4 LPA). Es “*a partir del día siguiente a la recepción de la certificación, y si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo*” cuando se iniciaban los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso-administrativos respecto de los actos presuntos (art. 44.5 LPA).

En caso de emisión de certificación de acto presunto, la Administración debía abstenerse (art. 43.1 LPA).

Por tanto, el acto presunto es un verdadero acto administrativo que podía tener carácter estimatorio o desestimatorio. Su eficacia se supedita a la expedición de la “*certificación de acto presunto*” independientemente de su carácter. En la certificación se debía hacer constar los efectos de la falta de resolución expresa.

Las consecuencias jurídicas eran de dos tipos:

-finalizaba la obligación de la Administración de resolver.

-el acto presunto era plenamente eficaz por el interesado o por la Administración.

c) *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*

La Ley que sustituyó a la de 1956, a efectos de impugnación jurisdiccional de los actos administrativos, se distinguen dos tipos de actos: expresos y presuntos. Su principal distinción radica en el plazo para la interposición del recurso: dos meses para actos expresos emitidos por la Administración y de seis meses para actos presuntos (estimatorios o desestimatorios).

d) *Reforma LRJPAC a través de la Ley 4/1999, de 13 de enero.*

Se producen modificaciones apreciables respecto de la ordenación del silencio administrativo, de entre ellas el Tribunal destaca la vuelta a los criterios planteados en la doctrina del silencio de la Ley 30/1992 de modo que “*la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, y que en cambio la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo*” (art. 42.2 LRJPAC).

Se elimina la teoría del acto presunto de carácter desestimatorio y se vuelve a la teoría tradicional de efectos del silencio negativo como mera ficción procesal. Además, se mantiene la obligación de resolver de la Administración independientemente del sentido del silencio (art. 43.3 b) LRJPAC). Desaparece la expresión de acto presunto de los arts. 43 y 44 LRJPAC.

### **3. Conclusiones del Tribunal Constitucional**

1) Desaparece la teoría del acto presunto

2) El artículo 46.1 de la LJCA no fue derogado tras la reforma de la Ley 4/1999 que regula el plazo de impugnación del acto presunto (si lo hicieron los artículos 42 y 44 de la LRJPAC) por lo que subsiste inalterado.

- 3) En los supuestos de silencio negativo ya no existe acto administrativo finalizador del procedimiento ni acto presunto basado en ficción legal.
- 4) La Administración mantiene su obligación de resolver, expresamente, sin vinculación del sentido negativo del silencio.
- 5) Por tanto, el inciso segundo del art. 46.1 LJCA ha dejado de ser aplicable a dicho supuesto: la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeto al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA.
- 6) El inciso segundo del art. 46.1 de la LJCA no obstaculiza el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por la desestimación por silencio.
- 7) El inciso legal cuestionado no vulnera el art. 24.1 CE.

La sentencia tiene un voto particular que formula la Magistrada Adela Asua Batarrita, quien considera que debió ser estimada la inconstitucionalidad del art. 46.1 segundo inciso de la LJCA truncando la línea jurisprudencial. Concluye que se ha perdido la oportunidad de realizar un enjuiciamiento abstracto del art. 46.1 LJCA.

A continuación se recogen, por su interés, algunos aspectos básicos de la defensa realizada por la magistrada en las deliberaciones del Tribunal:

- 1) Sobre el plazo de caducidad en aras del principio de seguridad jurídica (art.9.3 CE) no vulnera por sí mismo el derecho a la tutela judicial efectiva siempre que estos plazos sean suficientes y adecuados y siempre que la tutela no resulte imposible.
- 2) Fijación del inicio del cómputo del plazo.

Aprecia un problema en cuanto a los “*dies a quo*” del citado plazo de impugnación. El plazo es de 6 meses se computa “*a partir del día siguiente a aquél en que de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto*”. Considera que es contrario a la Constitución, pues “*la previsión legal no ha tenido en cuenta la situación de quienes desconocen la producción de los efectos del silencio y el sentido de éste*”.

Señala que el “*dies a quo*” se activa de forma automática independientemente del conocimiento del interesado. Los plazos se computan a partir del momento en que el interesado tenga efectivo conocimiento de las circunstancias que determinan el nacimiento de la acción que se pretende ejercitar. Por otro lado, la jurisprudencia se ha decantado por quien ve “*frustradas sus pretensiones por la inactividad de la Administración (STC 14/2006, JF5)*”.

- 3) La magistrada hace hincapié en que el tratamiento respecto de notificaciones defectuosas es mejor que cuando la administración no resuelve causando una mayor “*zozobra jurídica a los interesados*” vulnerando “*la cláusula del Estado de Derecho (art.1.1 CE) así como los valores que proclaman los arts. 24, 101.1 y 106.1 CE,*” conduciendo “*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 CE.”*

4) *Afirma que el art. 46.1 CE “cercena el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o terceros interesados que accedan de forma tardía al conocimiento de la producción de los efectos del silencio, tardanza que puede en algunos casos superar los seis meses desde que se producen dichos efectos”.*

[www.lasclavesdelderecho.com](http://www.lasclavesdelderecho.com)