

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2918-2005, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con el artículo 46.1, segunda frase, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha intervenido el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 25 de abril de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por medio del cual se remitía a este Tribunal el Auto 100/2005, de 12 de abril, dictado por la Sección Segunda de ese Tribunal, que plantea cuestión de

inconstitucionalidad respecto del art. 46.1, segundo inciso, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por posible vulneración del art. 24.1 CE. Acompañaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 95-2001, en cuyo seno se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. Los hechos de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente Natural de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 12 de noviembre de 1998, se impuso a un particular una sanción de multa de 395.021 pesetas por haber infringido el art. 10 de la Ley de Castilla-La Mancha 2/1988, de 31 de mayo, de conservación de suelos y protección de cubiertas vegetales naturales. La resolución fue notificada el 25 de dicho mes de noviembre. Los hechos, denunciados por la Guardería Forestal el 30 de enero de 1998, consistían en haber podado sin autorización sesenta y cinco encinas, cuarenta y cinco de las cuales lo fueron de modo abusivo (por eliminar ramas principales o más de un tercio del follaje), y haber cortado y arrancado otro pie de la misma especie, en una finca situada en el término municipal de Marrupe (Toledo). Frente a la sanción, el interesado interpuso recurso ordinario en vía administrativa ante el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta, mediante carta certificada con acuse de recibo presentada en una oficina de correos de la localidad de Fuenlabrada (Madrid) con fecha 23 de diciembre de 1998.

b) La Administración no resolvió dicho recurso.

c) El sancionado interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución que había impuesto la multa mediante escrito de 9 de febrero de 2001, firmado por un Abogado de Madrid, y presentado por su Procuradora en Albacete el 14 de febrero siguiente. El recurso fue admitido a trámite por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia mediante providencia de 24 de febrero de 2001, incoándose por los trámites previstos por la ley. La representación del actor formuló demanda el 30 de abril de 2001, que fue contestada por la Letrada de la Administración el 20 de junio siguiente.

d) En su contestación, la Administración castellano-manchega, antes de alegar sobre el fondo, opuso la inadmisibilidad del recurso jurisdiccional: 1) primero, porque no constaba en el expediente que se hubiera interpuesto el recurso administrativo mencionado en la demanda; 2) segundo, porque aun si hubiera sido interpuesto recurso en vía administrativa, el recurso en vía judicial sería extemporáneo, pues el recurso ordinario habría sido desestimado por silencio administrativo tres meses después de su presentación (art. 115 de la Ley 30/1992), el 23 de marzo de 1999, de modo que la interposición del recurso contencioso-administrativo se produjo transcurridos en exceso los seis meses establecidos en el art. 46.1, segunda frase, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

e) Tras practicar diversas pruebas documentales y una testifical ante el Juzgado de Primera Instancia de Talavera de la Reina, las partes formularon sus escritos de conclusiones el 17 de julio de 2003 y el 25 de mayo de 2004, respectivamente demandante y Administración. El señalamiento para votación y fallo fue fijado, por providencia de 11 de octubre de 2004, para el siguiente día 4 de noviembre a las 12 horas, en que se celebró. Mediante diligencia de mejor proveer de 17 de diciembre de 2004, la Sección acordó conceder plazo al actor para aportar la copia con sello de correos original del recurso administrativo y certificación del servicio de correos, lo que se llevó a cabo el siguiente día 23. Dado traslado a las partes, el actor insistió en escrito presentado el 20 de enero de 2005 en la realidad de la presentación del recurso administrativo, que al ser extraviado por la Administración no fue resuelto, obligándole a acudir a la vía judicial. La representación de la Junta no formuló alegaciones.

Posteriormente el órgano judicial, mediante providencia de 11 de febrero de 2005, acordó oír a las partes por término de diez días acerca de la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 46.1, segundo inciso, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por ser incompatible con el art. 24 CE, citando la STC 220/2003.

f) El particular multado interesó del Tribunal Superior de Justicia el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, razonando a tal efecto que computar el plazo para recurrir cuando se está ante la denegación presunta, del mismo modo que si se tratase de una resolución expresa defectuosa por no dictarse resolución sobre el fondo del asunto, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Por su parte, la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se mostró disconforme con el planteamiento de la cuestión de

inconstitucionalidad. En su criterio, dado que cuando se trata de recurrir resoluciones no expresas el plazo es tres veces el previsto para la impugnación de actos expresas, el art. 46.1, segundo inciso, de la Ley 29/1998, no solo no afecta negativamente al derecho de defensa sino que lo favorece.

g) Mediante providencia de 15 de marzo de 2005 el órgano judicial dio traslado al Ministerio Fiscal con el mismo objeto, traslado que fue evacuado en el sentido de solicitar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad: si bien quizás pudiera salvarse la constitucionalidad del art. 46.1 LJCA mediante una interpretación contextual de la misma que lo haría aplicable solo cuando se acreditara un pleno conocimiento del ciudadano de las consecuencias del silencio, plazos de interposición y órganos competentes, tal interpretación sería en exceso forzada. De ahí que considere que la doctrina constitucional recaída en relación con el precepto parejo de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 avocaría a la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado y, en todo caso, haría conveniente un pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con la regularidad constitucional del precepto legal discutido.

3. Mediante Auto de 12 de abril de 2005, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, planteó cuestión de constitucionalidad en relación con el art. 46.1, segunda frase, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, al estimar que dicho precepto es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el art. 24.1 CE.

Describe el órgano judicial que en el proceso en el que se plantea la cuestión se impugnaba una sanción administrativa respecto de la cual el sancionado había interpuesto un recurso ordinario el 23 de diciembre de 1998; recurso que no había sido resuelto por la Administración demandada. Y que había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la sanción en un escrito fechado el 9 de febrero de 2001 y registrado el 14 de febrero siguiente. En esa fecha ya había transcurrido el plazo previsto legalmente para entender desestimado el recurso en vía administrativa contra la multa, el 23 de marzo de 1999, en virtud del art. 115.2 de la Ley 30/1992; también había vencido el plazo de seis meses a que se refiere al art. 46.1 LJCA, cuyo último día había sido el 23 de septiembre de 1999.

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad viene justificado porque, dado que la Administración demandada opone la extemporaneidad del recurso por haberse superado los seis meses para interponer el recurso establecidos en el citado precepto legal, contados desde el vencimiento del plazo que permitía tener por desestimado el recurso ordinario, la aplicación del art. 46.1 LJCA debería conducir a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, si aquél se considera ajustado a la Constitución. Por el contrario, en el caso de que este Tribunal considerase el precepto legal contrario al art. 24.1 CE resultaría procedente entrar a conocer del fondo del recurso contencioso-administrativo sobre la legalidad de la multa impuesta.

Sostiene la Sala de Albacete que no es posible constitucionalmente establecer un plazo de caducidad para la interposición del recurso contencioso-administrativo en los casos en que la Administración no ha dado respuesta a la petición efectuada por el administrado, pues ello es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el art. 24.1 CE, al oponer obstáculos irrazonables y excesivos al acceso a los Tribunales por parte de los ciudadanos. Para justificar tal aserto reproduce los pasajes más relevantes de las SSTC 188/2003, de 28 de octubre, y 220/2003, de 15 de diciembre. Añade que supone una contradicción que cuando la Administración notifica defectuosamente un acto expreso (por no contener la indicación de los recursos que proceden contra tal acto) no comienza a correr el plazo para interponer el recurso que proceda -arts. 57 y 58.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC)-, mientras que, sin embargo, según el art. 46 LJCA sí corre tal plazo cuando se omite toda notificación porque el acto es presunto.

Continúa razonando que, aun cuando la propia Sala consideró en alguna ocasión que si la Administración cumple con la obligación de emitir la comunicación prevista en el art. 42.2 LPC, ya citada, podría entenderse que exigir al ciudadano realizar los cálculos correspondientes y acudir a la jurisdicción en el plazo así establecido no constituye una carga irrazonable, tal interpretación de la legalidad ordinaria para acomodarla a la Constitución ha sido descartada en la STC 220/2003, de 15 de diciembre.

Concluye su razonamiento afirmando que tampoco la salvaguarda de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) permite justificar constitucionalmente el precepto de cuya constitucionalidad se duda: el precepto legal no supone el cierre definitivo de la situación jurídica afectada por el silencio, pues la Administración mantiene su obligación de resolver (art. 42.1 de

la Ley 30/1992, redactado por la Ley 4/1999), de modo que la situación sigue quedando indefinidamente abierta, sin fruto alguno para la seguridad jurídica, fin aparente de la norma. Por otro lado, siempre cabría al particular, aun después del transcurso de los seis meses, la posibilidad de reclamar a la Administración que cumpliera su obligación de resolver, abriendo así un cauce al recurso contencioso-administrativo contra la denegación expresa o presunta de esta solicitud. A lo que añade que va en contra de toda economía procesal, y del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, inadmitir el recurso contencioso-administrativo y que el administrado pueda acudir a la Administración en reclamación de una resolución expresa para luego volverla a impugnar ante los Tribunales.

4. Por providencia de 4 de julio de 2006 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión, así como dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

5. Por escrito registrado el 6 de septiembre de 2006, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento, y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Posteriormente, y por escrito registrado el 13 de septiembre de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 4 de septiembre de 2006, solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad:

a) Inicia sus alegaciones con una reflexión acerca del marco legal en el que se inserta el precepto cuestionado. Así destaca, de una parte, que la referencia del art. 46.1 LJCA a los actos no expuestos comprende no solo a los actos presuntos o derivados del silencio administrativo, sino que también pueden comprenderse en tal referencia los actos tácitos, los implícitos y los

hechos concluyentes de la Administración; y, de otro lado, que el propio art. 46.3 LJCA se ocupa de establecer límites temporales para el acceso a la jurisdicción en relación con la inactividad o la vía de hecho en que pudiera incurrir la Administración, lo que considera justificado en la salvaguarda de la seguridad jurídica y, tal vez, por el mandato de eficacia administrativa (arts. 9.3 y 103 CE). Por lo que se refiere al silencio administrativo en sentido estricto, éste incluye tanto el silencio negativo como el positivo, si bien el legislador ha configurado este último como un verdadero acto administrativo eficaz que solo podrá revisarse por la Administración acudiendo a los procedimientos de revisión establecidos en la ley, mientras que el silencio administrativo negativo constituye una ficción legal que permite al administrado la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo pero que no libera a la Administración de dictar acto expreso sin vinculación al sentido del silencio, acto que tanto podrá ser estimatorio como desestimatorio.

Para cerrar el análisis preliminar del precepto cuestionado alude a que el Auto de planteamiento de la cuestión se ha centrado exclusivamente en lo que no pasa de ser un grupo de los casos subsumibles en el segundo inciso del art. 46.1 LJCA, a saber, la desestimación por silencio en un asunto en el cual el solicitante es el único interesado en el expediente administrativo. Sin embargo el ámbito de aplicación de la regla de cómputo del plazo para la interposición del recurso jurisdiccional en los supuestos de silencio administrativo desestimatorio que se cuestiona en el Auto judicial es más amplio, pues afecta no solo al solicitante sino también, según reza el indicado precepto legal, a “otros posibles interesados”. Así, en los casos de silencio positivo pueden existir otros interesados a los que perjudique la estimación por silencio y es precisamente a ellos a los que se aplica el plazo previsto en el segundo inciso del art. 46.1 LJCA, de modo que, de seguirse la tesis que subyace en el Auto de planteamiento (no debe haber plazo de caducidad que limite la posibilidad de impugnar el acto presunto) la situación jurídica favorable obtenida por silencio administrativo estaría permanentemente sometida al riesgo de lo que pudiera decidirse en un proceso judicial al que se tendría acceso indefinidamente. Y lo mismo sucedería en el caso del silencio administrativo negativo, pues los interesados en el mantenimiento de la resolución desestimatoria presunta tendrían siempre una situación permanentemente abierta a la discusión a través del proceso judicial. De este modo se revela que quizás los más perjudicados por la falta de respuesta administrativa expresa no son los solicitantes sino estos otros interesados en el expediente.

b) Un segundo bloque argumental lo dedica el Abogado del Estado al análisis de la doctrina constitucional pertinente al caso, valiéndose para ello de la STC 14/2006, de 16 de enero, y de las sentencias constitucionales citadas en ella. Pone de relieve la importancia que en esta Sentencia se da al incumplimiento por parte de la Administración del deber de dictar resolución expresa, así como del incumplimiento del deber de comunicar al administrado el plazo máximo de resolución y notificación de los procedimientos, y los efectos del silencio (art. 42.4, párrafo segundo, LPC), si bien el Tribunal no descarta que aun cuando no existiese el último de los incumplimientos citados pudiera utilizarse otra interpretación. De donde concluye que la única conclusión sólida a la que conduce el análisis de la doctrina constitucional es que no corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre cuál de las posibles interpretaciones respetuosas con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es la más adecuada, limitándose a constatar que existen interpretaciones del art. 46.1 LJCA que son constitucionalmente admisibles.

Alude también al voto particular contenido en esta Sentencia que, en su opinión, arroja luz sobre esta cuestión de inconstitucionalidad al separarse de tópicos doctrinales corrientes y abordar la cuestión con planteamientos realistas. Sirviéndose del planteamiento contenido en este voto particular, y avanzando posiciones propias, rebate que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo derivada de la superación del plazo de seis meses constituya una inmunidad jurisdiccional, pues la inadmisión no deriva de la pretendida inmunidad sino de la superación del plazo normativamente impuesto para impugnar una acción de acto administrativo establecida precisamente para evitar la inmunidad de control a la que conduciría el incumplimiento de resolver expresamente. Tampoco comparte que la aplicación del precepto cuestionado sitúe a la Administración en una posición de ventaja derivada de su propio incumplimiento, pues el administrado siempre puede esperar al dictado del acto expreso; la extemporaneidad del recurso interpuesto más allá de los seis meses a los que alude el precepto es consecuencia de la poca diligencia de la parte; y, finalmente, se olvida que cuando existen terceros interesados en el mantenimiento de la situación creada mediante el silencio administrativo el plazo de caducidad establecido en segundo inciso del art. 46.1 LJCA salvaguarda la certeza de la posición jurídica de tales terceros, finalidad a la que no es ajena el precepto puesto en cuestión por el órgano judicial *a quo*.

Para terminar este apartado el Abogado del Estado compara la situación creada por el acto administrativo presunto y por la notificación del acto expreso que contiene el texto íntegro

del acto pero es defectuosamente notificado (art. 58.3 LPC), la cual surte efecto desde que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda. En supuesto de que la Administración hubiese cumplido el deber de comunicar al administrado el plazo procedimental máximo, el carácter estimatorio o desestimatorio del silencio (art. 42.4 LPC) y además se contenga el régimen de impugnación del acto presunto, considera que no hay razón para no aplicar analógicamente el art. 58.3 LPC y considerar que, conocido el sentido del silencio administrativo y los medios de impugnación procedentes, el plazo establecido en el inciso segundo del art. 46.1 LJCA comienza a correr desde que se interponga el recurso procedente o se realicen actuaciones que evidencien el conocimiento del contenido y alcance del acto objeto de notificación.

c) Entrando ya en la motivación ofrecida por el órgano judicial para cuestionar la constitucionalidad del segundo inciso del art. 46.1 LJCA, el Abogado del Estado sostiene que no puede aceptarse que la Norma suprema imponga como única solución constitucionalmente aceptable que, en los supuestos de silencio administrativo, no corra el plazo de recurso mientras la Administración no dicte resolución expresa regularmente notificada. El Auto de planteamiento no hace justicia ni a la doble modalidad de silencio administrativo (positivo o negativo), ni a las situaciones complejas en que existen perjudicados o favorecidos por el acto presunto, sino que desarrolla sus argumentos como si la única hipótesis de aplicación del precepto fuera la del silencio desestimatorio o negativo en procedimientos en los que solicitante es el único interesado. Por más que esto fuera lo que sucedía en el proceso *a quo*, el planteamiento de constitucionalidad exige enfocar el problema constitucional en toda su amplitud, esto es, con referencia a todos los grupos posibles de casos que entran en el campo aplicativo del precepto cuestionado.

Contrariamente a lo sostenido en el Auto de planteamiento el Abogado del Estado considera que la seguridad jurídica sí puede justificar el inciso cuestionado, pues en los casos de actos presuntos no solo hay que proteger al solicitante que es víctima -en los casos de silencio desestimatorio, pero no en los de silencio positivo- del incumplimiento de la obligación de resolver expresamente. Ni hay que concentrarse en que recaigan sobre la Administración las consecuencias de su propia inactividad, por patológica y censurable que sea. En los supuestos de silencio positivo, que es la regla residual, el solicitante es un beneficiario del silencio, y lo que le interesa es que la situación jurídica de ventaja que ha ganado no sea revisada por la

Administración, ni recurrida por los terceros, que pueden ser y son las auténticas víctimas del incumplimiento de la obligación administrativa de resolver. Y en los casos de silencio desestimatorio, cuando hay terceros interesados en el mantenimiento del acto administrativo, ¿no merecen sus intereses alguna protección en forma de límite temporal establecido por el legislador a la vulnerabilidad jurisdiccional de la situación definida por el acto presunto?

Tampoco comparte la afirmación judicial de que en los casos de silencio administrativo la situación sigue quedando indefinidamente abierta, pues no sucede así en los supuestos de silencio estimatorio, porque entonces el acto presunto tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento [art. 43.4 a) LPC] sin perjuicio de la eventualidad de la revisión de oficio. Finalmente considera que si, de acuerdo con la argumentación del Auto de planteamiento, cabe que el administrado reproduzca la solicitud a la Administración tras la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por extemporaneidad, entonces no puede afirmarse que el obstáculo impuesto por el precepto legal cuestionado sea tan definitivo como el órgano judicial afirma, pues siempre podría luego acudir a la jurisdicción en segunda vuelta. Por lo demás, la pretendida vulneración del derecho a no padecer dilaciones indebidas no quedaría tampoco comprometido, toda vez que tal derecho se refiere a la duración del proceso judicial, el cual puede terminar con una resolución de inadmisión sin merma de tal derecho.

7. El Ministerio Fiscal, en alegaciones formuladas el 20 de septiembre de 2006, solicitó la desestimación de la cuestión de constitucionalidad. Considera el Fiscal que, aun cuando la doctrina constitucional recaída en procesos de amparo sobre la cuestión aquí suscitada pudiera indicar la incompatibilidad del precepto legal cuestionado con el art. 24.1 CE, la norma de referencia puede ser objeto de una interpretación *pro constitutione* que salva no solo su constitucionalidad sino también su propia utilidad práctica. Tal interpretación consiste en considerar que en los supuestos en los que, como el del proceso judicial *a quo*, existe un único interesado, el precepto legal ha de ser considerado inútil porque, conforme a la doctrina constitucional expuesta, la ficción legal que el silencio conlleva conduce a afirmar que el administrado puede impugnar el acto presunto sin sujeción a plazo, precisamente porque la Administración no puede beneficiarse de su incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa. Por el contrario, cuando además del solicitante existen otros interesados o concernidos por la actuación administrativa, está plenamente justificado el establecimiento de un plazo más allá del cual no quepa la impugnación del acto presunto, pues entonces el incumplimiento del

deber de resolver no solo benefició a la Administración sino también a otros interesados dignos de protección. Ello sin perjuicio de que, una vez que se dicte la resolución expresa quepa entablar el recurso jurisdiccional correspondiente. En definitiva, el Fiscal considera que en aquellos casos en que únicamente se hallen en conflicto los intereses generales de la Administración con los del particular solicitante, simplemente resultaría inaplicable el precepto por observancia de la doctrina constitucional sobre la operatividad del silencio administrativo negativo, pero no puede predicarse la inconstitucionalidad del mismo porque la seguridad jurídica se vería seriamente comprometida cuando aparecen implicados también los intereses de terceros.

8. Por providencia de 8 de abril de 2013 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 10 del mismo mes y año.

II. 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”.

La Sala de Albacete afirma que este plazo de seis meses vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin sufrir indefensión (art. 24.1 CE), pues impone un obstáculo excesivo e irrazonable al acceso de los ciudadanos a los Tribunales para obtener la protección de sus derechos e intereses legítimos y no sirve para proteger la seguridad jurídica. El Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado sostienen, en cambio, que el precepto debe ser considerado válido si se interpreta correctamente. Todo ello ha sido resumido ampliamente en los antecedentes de esta Sentencia.

2. El precepto cuestionado en este proceso constitucional ha de ser enjuiciado desde la

óptica del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justicia (art. 24.1 CE). Así lo pone de manifiesto el Auto judicial de planteamiento y así lo aceptan sin discusión quienes han informado en este proceso. 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 del acceso a la jurisdicción” (STC 76/1996, de 30 de abril, FJ 2, que sigue a las SSTC 3/1983, de 25 de enero; 37/1995, de 7 de febrero; y 55/1995, de 6 de marzo).

Es doctrina reiterada de este Tribunal que el primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y a poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas (SSTC 220/1993, de 30 de junio, FJ 2; 34/1994, de 31 de enero, FJ 2; y 20/2012, de 16 de febrero, FJ 7, entre otras). Asimismo, hemos dicho que 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 sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador (SSTC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4, y 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2).

Ello implica que 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 (entre otras, SSTC 158/1987, de 20 de octubre, FJ 4; 32/1991, de 14 de febrero, FJ 4; y 133/2004, de 22 de julio, FJ 4). En principio, pues, 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).

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. Tal y como ha resaltado nuestra jurisprudencia, cuando el derecho a la tutela judicial efectiva es instado en defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a los actos de la Administración, integra más específicamente el “derecho de los administrados a que el Juez enjuicie los actos administrativos que les afectan (art. 24.1 CE), controlando la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 CE), esto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE)”;

lo cual “constituye la culminación del sistema de derechos y garantías característico del Estado de Derecho” (SSTC 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 3; 76/1996, de 30 de abril, FJ 7; 179/2003, de 13 de octubre, FJ 3; 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4). Como ha afirmado la Sentencia 103/1996, de 11 de junio (FJ 7), la prescripción constitucional de que los “Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (art. 106.1 CE) es la “auténtica cláusula regia del Estado de Derecho”. Todo lo cual es de especial relevancia cuando se trata de un proceso judicial donde se controla el ejercicio por una Administración de la potestad sancionatoria sobre un ciudadano (SSTC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 3; 2/2003, de 16 de enero, FJ 8).

3. Igualmente conviene que recordemos la consolidada doctrina constitucional sobre el acceso a la justicia de las personas cuyos derechos e intereses legítimos se ven frustrados o perjudicados por la inactividad administrativa, elaborada a partir de la Sentencia 6/1986, de 21 de enero. Esa consolidada doctrina se ha conformado en el marco de recursos de amparo, esto es, en relación con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.2 CE) que habría supuesto la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo, bien porque los órganos judiciales habían considerado que el acto administrativo expreso impugnado era reproducción de otro no expreso que había quedado consentido y firme por no haber sido impugnado en el plazo establecido en el precepto legal objeto de la presente cuestión (o en su antecedente inmediato de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956), bien porque estimaron que la impugnación del acto administrativo se produjo extemporáneamente al sobrepasarse el indicado plazo.

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” (SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3; 204/1987, de 21 de diciembre; 63/1995, de 3 de abril; 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6; 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 5; 14/2006, de 16 de enero; 39/2006, de 13 de febrero; 175/2006, de 5 de junio; 186/2006, de 19 de junio; 27/2007, de 12 de febrero; 32/2007, de 12 de febrero; 40/2007, de 26 de febrero; 64/2007, de 27 de marzo; 239/2007, de 10 de diciembre; 3/2008, de 21 de enero; 72/2008, de 23 de junio; 106/2008, de 15 de septiembre; 117/2008, de 13 de octubre; 175/2008, de 22 de diciembre; 59/2009, de 9 de marzo; 149/2009, de 17 de junio; 207/2009, de 25 de noviembre; o 37/2012, de 19 de marzo, FJ 10, entre otras).

En todas esas Sentencias hemos reiterado que “ante una desestimación presunta el ciudadano no puede estar obligado a recurrir en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, pues ello supondría imponerle un deber de diligencia que no le es exigible a la Administración”. Por eso hemos dicho también 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” (STC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6, en un razonamiento reafirmado luego en incontables supuestos). 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 con 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; 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6).

Todas estas razones han dado lugar a la estimación de numerosos recursos de amparo que, de acuerdo con su configuración procesal, han permitido proteger el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos que habían sido perjudicados por actos concretos de los poderes públicos en los distintos procesos enjuiciados en cada caso (art. 41 LOTC).

Es indudable que la doctrina que nace de esas Sentencias debe guiar la reflexión de este

Tribunal. Ahora bien, todas ellas fueron dictadas para proteger derechos fundamentales en casos individuales, en sede de recurso de amparo constitucional. Por lo que, como hemos advertido en la STC 166/2012, de 1 de octubre (FJ 2), la “jurisprudencia constitucional reseñada no es trasladable directamente al presente asunto. 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”. De lo que se trata ahora es de enjuiciar en abstracto el precepto legal cuestionado (art. 27 LOTC), no de proteger los derechos de las personas afectadas por actos concretos de aplicación (STC 166/2012, FJ 2). Aunque es evidente que la presente cuestión de inconstitucionalidad se suscita en un supuesto en el que el recurrente invoca la desestimación de su pretensión por silencio negativo.

4. Para llevar a cabo ese enjuiciamiento constitucional de modo adecuado, hemos de tener en cuenta el contexto normativo del precepto legal cuestionado y especialmente las modificaciones en el régimen jurídico del silencio administrativo que hayan podido tener incidencia en su interpretación.

a) La regla general en nuestro Derecho actual establece que el plazo para impugnar actos administrativos ante los Tribunales de justicia es de dos meses (art. 46.1, inciso primero, LJCA). Ese plazo se empieza a contar desde el día siguiente a aquél en que se produce la notificación del acto que pone fin a la vía administrativa (art. 48.2 LPC). El inciso cuestionado en el presente proceso constitucional establece una regla especial para la situación que se origina cuando la Administración no dicta “acto expreso”. El llamado por la ley “acto presunto” se produce “de acuerdo con su normativa específica” (art. 46.1, inciso segundo, LJCA) y a partir de su producción empieza a correr el plazo de seis meses.

La expresión “acto presunto” utilizada en el inciso cuestionado del art. 46.1 LJCA procede de la redacción original de la Ley de procedimiento administrativo común de 1992, la cual, sin embargo, a partir de la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ofrece un nuevo tratamiento jurídico de los efectos de la falta de resolución expresa. Por ello, es preciso que consideremos brevemente las principales líneas del régimen jurídico del silencio administrativo en la redacción original de la Ley 30/1992 y los cambios introducidos en la

reforma de 1999, antes de poder valorar la incidencia de tales cambios en un precepto como el art. 46.1 LJCA, promulgado en julio de 1998 y, por tanto, antes de la promulgación de aquella reforma.

b) La Ley 30/1992 profundizó en los criterios que había alumbrado la regulación de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, la primera que estableció una normativa uniforme y garantista del silencio administrativo: “El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado”; “El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. 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 obtengan en el plazo establecido” (Exposición de motivos, epígrafe IX, LPC).

No obstante, al servicio de esa finalidad la Ley 30/1992 reguló en el art. 43 los llamados “actos presuntos”, determinando que, si al vencimiento del plazo de resolución el órgano competente no la hubiese dictado expresamente, se producirían los efectos jurídicos que se establecían en dicho artículo. Los apartados 2 y 3 del art. 43 LPC establecían en qué supuestos las solicitudes formuladas por los interesados se entenderían estimadas o desestimadas, respectivamente.

Las claves de la ordenación legal del silencio administrativo establecido en 1992 las proporcionaba la regulación contenida en el art. 44 (“Certificación de actos presuntos”). Según su apartado primero, “[l]os actos administrativos presuntos se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada”. El apartado segundo precisaba que, “para su eficacia”, los interesados o la propia Administración debían acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento, que debía extenderla inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fuera solicitada salvo que en dicho plazo se hubiera dictado resolución expresa. La certificación debía ser comprensiva de la solicitud presentada o del objeto del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación, del vencimiento del plazo para dictar resolución y de los efectos generados por la ausencia de resolución expresa. Si la certificación no

se emitía en el plazo antes indicado, “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”. La certificación de acto presunto se podía solicitar “a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución” (art. 44.4 LPC), sin que existiera un plazo preclusivo para formular dicha solicitud. Finalmente, se disponía que los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso-administrativos respecto de los actos presuntos se contarían “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” (art. 44.5 LPC). El vencimiento del plazo de resolución no eximía a las Administraciones públicas de la obligación de resolver, pero debían abstenerse de hacerlo cuando se hubiera emitido la certificación de acto presunto regulada en el art. 44 LPC (art. 43.1 LPC).

A la vista de la redacción originaria de los arts. 43 y 44 LPC, es claro que la categoría de “acto presunto” englobaba entonces tanto a los supuestos en los que la Ley determinaba la estimación de la solicitud formulada por el interesado como a los supuestos en los que la Ley determinaba su desestimación. En otras palabras, el acto presunto podía tener tanto carácter estimatorio como desestimatorio. La eficacia del acto presunto se supeditaba por igual en ambos casos a la emisión de la llamada “certificación de acto presunto”, cuyo contenido debía expresar entre otros aspectos los efectos de la falta de resolución expresa. Una vez emitida esa certificación por el órgano competente se producían dos importantes consecuencias jurídicas: por una parte, finalizaba la obligación de resolver de la Administración y, por otra, el llamado “acto presunto” resultaba plenamente eficaz y podía ser acreditado tanto por el interesado como por la Administración, con independencia de su carácter estimatorio o desestimatorio. Si no se emitía la certificación en el plazo legalmente previsto, los actos presuntos eran “igualmente eficaces” y se podían acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación, “sin que qued[ara] por ello desvirtuado el carácter estimatorio o desestimatorio legalmente establecido para el acto presunto”. En definitiva, el legislador configuró el llamado “acto presunto” como un verdadero acto administrativo de carácter estimatorio o desestimatorio, según los casos, y plenamente eficaz a partir de la emisión de la certificación correspondiente.

c) En 1998 se aprobó la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio), que sustituyó a la homónima de 1956. A los efectos de la impugnación jurisdiccional de actos administrativos, el artículo 46.1 LJCA distinguió dos

tipos de actos, los “actos expresos” y los “actos presuntos”. La principal consecuencia de esa distinción era la aplicación de un plazo de recurso diferente, dos meses para la impugnación de actos expresos y seis meses en el supuesto de actos presuntos. En la terminología de la Ley 30/1992 a la que implícitamente se remite el precepto, la expresión “actos presuntos” incluía sin lugar a duda en 1998, como hemos visto, los actos presuntos de carácter estimatorio y los de carácter desestimatorio.

d) Con posterioridad se reformó la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, de 13 de enero. La reforma de 1999 trajo consigo varias modificaciones técnicas relevantes para la ordenación del silencio administrativo que no es necesario considerar ahora. La más importante modificación, vigente en la actualidad, fue la vuelta a una regulación de los efectos del silencio administrativo cercana a la vigente con anterioridad a la Ley 30/1992. La Ley precisa ahora 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 que resulte procedente (art. 42.2 LPC). Con ello se desechó la construcción del “acto presunto de carácter desestimatorio” entendido hasta entonces por el legislador como un acto administrativo dotado de un contenido determinado (denegatorio), y se volvió a la configuración tradicional de los efectos del silencio negativo, como mera ficción procesal habilitada por el legislador para dejar expedita la vía impugnatoria procedente. También se precisa ahora que, en los supuestos en los que se producen los efectos del silencio negativo, la Administración mantiene la obligación de resolver expresamente, “sin vinculación alguna al sentido del silencio” [art. 43.3 b) LPC]. La propia expresión “acto presunto” desapareció de los arts. 43 y 44 LPC.

5. Sentado lo anterior podemos valorar la incidencia de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992 en el entendimiento del inciso segundo del art. 46.1 LJCA cuestionado en este proceso y, subsiguientemente, resolver la duda de constitucionalidad que nos plantea el órgano judicial.

Con la reforma de la Ley 30/1992 operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, recobró pleno vigor la regulación tradicional en nuestro Derecho según la cual el silencio negativo es una mera ficción legal que abre la posibilidad de impugnación, pero que deja subsistente la obligación de la Administración de resolver expresamente (cfr. arts. 42 a 44 LPC según la redacción dada a los mismos por la Ley 4/1999 y, en particular, arts. 42.1, 43.1 y 43.4).

En suma, con arreglo a la nueva ordenación del silencio administrativo introducida por la Ley 4/1999 ya no tienen encaje en el concepto legal de “acto presunto” los supuestos en los que el ordenamiento jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada, pues en tales supuestos el ordenamiento excluye expresamente la constitución *ipso iure* de un acto administrativo de contenido denegatorio.

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.

Conclusión en parte coincidente con la que mantiene el Tribunal Supremo (SSTS 269/2004, de 23 de enero; 2024/2006, de 21 de marzo; 4384/2007, de 30 de mayo; 1600/2009, de 31 de marzo; y 1978/2013, de 17 de abril) en la interpretación de este precepto tras la reforma de la LPC operada por la referida Ley 4/1999, cuando se trata de supuestos en los que, como el que ha dado lugar al planteamiento de la presente cuestión, se reacciona frente a la desestimación por silencio.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diez de abril de dos mil catorce.