

# NO HAY PLAZO ALGUNO PARA RECURRIR LAS DECISIONES DESESTIMATORIAS ADOPTADAS POR SILENCIO ADMINISTRATIVO

(Comentario a la STC de 10 de abril de 2014)<sup>1</sup>

**Julio Galán Cáceres**

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa y Profesor del CEF*

---

## EXTRACTO

Resulta conocida por todos los operadores jurídicos con cierto nivel de experiencia en el ámbito contencioso-administrativo la doctrina en virtud de la cual la impugnación jurisdiccional de la desestimación presunta por silencio de una pretensión deducida ante la Administración no se encuentra sujeta al plazo de seis meses establecido por el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ahora bien, una vez planteada la inconstitucionalidad del precepto, el Tribunal Constitucional salva su constitucionalidad siempre y cuando el acceso a los tribunales no se encuentre sometido a dicho plazo, lo que en definitiva viene a vaciar de contenido dicho precepto en el inciso relativo a la impugnación de los actos presuntos, pues estos, en definitiva, han desaparecido de nuestro ordenamiento a raíz de la modificación operada en la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999.

**Palabras claves:** tutela judicial efectiva, orden jurisdiccional contencioso-administrativo, acceso a la jurisdicción, actos administrativos, actos presuntos y plazo para recurrirlos.

---

*Fecha de entrada: 08-05-2014 / Fecha de aceptación: 16-05-2014*

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en el boletín de 30 de abril de 2014/RD00008 (<http://www.civil-mercantil.com/files-mercantil/stc.pdf>).

El Tribunal Constitucional ha dejado pasar una excelente oportunidad para poner fin a la vigencia de un precepto de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LRJCA) que a raíz de la doctrina jurisprudencial dictada con relación al mismo ha quedado vacío de contenido. Nos estamos refiriendo al artículo 46.1 de la LRJCA, cuando prevé que el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de seis meses, y se contará para 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. Es decir, la ley jurisdiccional contempla, en aquellos supuestos en que se impugna la desestimación presunta por parte de la Administración de una solicitud o recurso administrativo, un plazo de seis meses sensiblemente superior al de dos meses previsto para aquellos supuestos de impugnación de una resolución expresa.

Y decimos que ha dejado pasar el supremo intérprete de la constitución una inmejorable oportunidad para poner negro sobre blanco una cuestión doctrinalmente resuelta, pues en la sentencia que vamos a comentar ha resuelto una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha en el año 2005, en la que elevaba al Tribunal Constitucional sus dudas acerca de la constitucionalidad del citado artículo 46.1 de la LRJCA, desestimando la misma y declarando en consecuencia el ajuste constitucional de dicho precepto en lo que a los plazos de impugnación de los presuntos se refiere. Apuntar el dato curioso de que la magistrada ponente de la sentencia pronuncia a su vez un voto particular, en el que discrepa del fallo que se vio obligada a redactar atendida la mayoría de los magistrados, sosteniendo la inconstitucionalidad de dicho artículo.

Las razones apuntadas por la citada Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, en su auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, se encuentran en sostener que el plazo de seis meses establecido en los supuestos de impugnación de actos presuntos de la Administración vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin sufrir indefensión contemplado en el artículo 24.1 de la Constitución, al imponer el mismo 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.

Resulta un tanto sorprendente, y en cierta manera incoherente, que ya desde el comienzo de su sentencia el Tribunal Constitucional considere que con fundamento en su propia doctrina se han estimado numerosos recursos de amparo en los que en aras a salvaguardar la tutela judicial efectiva había declarado la inexistencia de plazo para someter a la jurisdicción contencioso-administrativa los actos presuntos de la Administración. Y ello sobre la base de considerar que el silencio administrativo de carácter negativo no constituye más que una ficción legal que respon-

de a la finalidad de que el ciudadano pueda acceder a la vía judicial, superando los efectos de la inactividad de la Administración, poniendo el énfasis en afirmar que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos, de manera 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. Esta doctrina, a nuestro juicio, debería haber llevado al Tribunal Constitucional a ser un poco más osado en aras a eliminar de nuestro ordenamiento jurídico el plazo de seis meses de hábil impugnación descrito.

En aras a la claridad, se expone el relato fáctico del supuesto enjuiciado por el Tribunal Constitucional. Nos encontramos ante una resolución dictada por una dirección general de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha del año 1998 por la que se impone a un particular una sanción de multa de aproximadamente 2.400 euros. Frente a dicha resolución se interpone, con fecha 23 de diciembre de 1998, recurso ordinario ante el propio consejero, no resolviendo el citado órgano de manera expresa el citado recurso, razón por la que el sancionado acude a la jurisdicción contencioso-administrativa con fecha de 14 de febrero de 2001 (es decir, más de dos años después de haber interpuesto recurso ordinario), siendo el citado recurso contencioso-administrativo admitido a trámite por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha (TSJCM).

En el seno del recurso contencioso-administrativo, la Administración autonómica opone en su contestación a la demanda la inadmisibilidad del recurso por su extemporaneidad, toda vez que el recurso ordinario debía haberse entendido desestimado de manera presunta a los tres meses de su interposición, plazo a partir del cual se han de empezar a contar los seis meses establecidos en el artículo 46.1 de la LRJCA, para la hábil interposición el recurso contencioso-administrativo, plazo que, como más visto, no es observado por el recurrente. Ante ello, la Sala del TSJCM decidió, tras oír a las partes y al Ministerio Fiscal, plantear, por Auto de 12 de abril de 2005, cuestión de inconstitucionalidad en relación con el citado artículo 46.1 de la LRJCA, pues una interpelación literal del mismo debía conducir a desestimar el recurso contencioso-administrativo, circunstancia esta que considera la Sala no resulta adecuada a la Constitución, pues no se puede establecer un plazo de caducidad para la interposición del recurso en los supuestos en que la Administración no ha dado respuesta expresa a la petición efectuada por el administrado, resultando todo ello contrario al derecho de tutela judicial efectiva, pues en definitiva se están estableciendo obstáculos irrazonables y excesivos para el acceso de los ciudadanos a los tribunales.

Al abogado del Estado le interesa la desestimación de la cuestión por cuestión de seguridad jurídica, atendida la necesidad de fijar plazo expreso para los supuestos de impugnación de desestimaciones presuntas por silencio administrativo negativo, a lo que cabe añadir que el citado artículo 46.1 tiene un alcance más amplio del simple silencio negativo pues se puede plantear un plazo temporal limitativo en los casos de silencio administrativo positivo, ya que es posible que existan en el procedimiento administrativo otros interesados a los que perjudique la estimación por silencio y es precisamente a ellos a los que se aplica el plazo de seis meses establecido en el

artículo 46.1, lo que también podría hacerse extensible a otros interesados en los supuestos de silencio negativo. No deja pasar la ocasión el abogado del Estado para criticar la doctrina jurisprudencial sobre la cuestión, pues considera que interponer recurso contencioso-administrativo más allá de los seis meses establecidos no es sino una manifestación de la falta de diligencia del recurrente, no encontrándonos en la exigencia de dicho plazo ante una posición de ventaja de la Administración derivada del incumplimiento del deber de resolver, pues el administrado puede esperar al dictado de la resolución expresa para impugnarla en el plazo de dos meses.

Por su parte, el Ministerio Fiscal se adhiere a las tesis del abogado del Estado e interesa también la desestimación de la cuestión, fijándose en la presencia de otros interesados en el procedimiento administrativo que puedan llegar a resultar beneficiados de la pasividad de la Administración. Es por ello que considere que el precepto de cuya constitucionalidad se duda únicamente resulte inaplicable en aquellos casos en que se hallen en conflicto los intereses generales de la Administración con los del particular solicitante.

Posicionadas las partes, el Tribunal Constitucional parte de la redacción completa de todo el apartado 1 del artículo 461 de la LRJCA: «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 aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto», para después someter a enjuiciamiento el mismo desde la perspectiva de si nos encontramos con el mismo ante un obstáculo al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justicia.

A continuación recoge la sentencia la doctrina que sobre el silencio administrativo mantiene, que se proyecta sobre su consideración de mera 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. Esta naturaleza conlleva una serie de consecuencias tales como: 1) el ciudadano ante una desestimación presunta 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; 2) 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 aquel; y 3) la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos.

Esta posición doctrinal del Tribunal Constitucional es la que le ha llevado a estimar en innumerables ocasiones recursos de amparo, en aras a defender y proteger derechos fundamentales en casos puntuales, conclusión que ya aventura una desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que una cosa es resolver un recurso de amparo y otra muy distinta el control de constitucionalidad de un precepto legal, pues este último exige de un razonamiento abstracto del que el Tribunal Constitucional no puede apartarse.

Y es en este momento cuando empieza a razonar el porqué va a defender la constitucionalidad del artículo 46.1 de la LRJCA. Y lo hace a partir de las vicisitudes del mismo a la luz de las modificaciones operadas en la Ley 30/1992, y es que, cuando se promulgó la LRJCA en el año 1998, se encontraba vigente un texto de la Ley 30/1992 que atribuía una naturaleza jurídica diferente al silencio administrativo negativo, que fue objeto de profunda modificación en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, siendo así que ambos textos normativos se encuentran algo desconectados en cuanto a la figura del silencio administrativo negativo.

Así, la remisión que se efectúa en el artículo 46.1 de la LRJCA a la figura de «acto presunto» entronca de la redacción original de la Ley 30/1992, cuya figura primordial se recogía en el artículo 44 de la misma (insistimos en su redacción primera), en la que se regulaba la denominada certificación de actos presuntos de la siguiente manera: 1) los actos administrativos presuntos se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada; 2) para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberán acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento, que deberá extenderla inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fue solicitada salvo que en dicho plazo haya dictado resolución expresa, sin que se pueda delegar esta competencia específica, estableciéndose en el apartado 5 del citado precepto que «los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso-administrativos respecto de los actos presuntos se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la certificación, y si esta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo». La virtualidad primordial de la figura es que cuando se hubiera emitido la certificación de acto presunto las Administraciones públicas debían abstenerse de resolver expresamente.

Es decir, estamos en presencia de un verdadero acto de naturaleza presunta, y no ante una mera ficción legal, encontrándonos, por tanto, ante un verdadero acto administrativo de carácter estimatorio o desestimatorio, según los casos, y plenamente eficaz a partir de la emisión de la certificación correspondiente.

Este panorama cambió radicalmente con la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, ya que se volvió a la regulación tradicional que en nuestro ámbito administrativo tenía el silencio negativo, es decir, se volvió a configurar como una mera ficción legal a los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso contencioso-administrativo que resulte procedente, no viéndose en modo alguno eximida la Administración de resolver de manera expresa acerca de lo solicitado, no viéndose vinculada aquella con el sentido del silencio cuando vaya a resolver de manera expresa.

De esta manera ya no cabe hablar en nuestro ordenamiento jurídico administrativo de «acto presunto», lo que a los efectos que aquí nos interesan provoca que la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no estén sujetas al plazo de caducidad de seis meses establecido en el artículo 46.1 de la LRJCA, de manera que, así interpretado, este precepto resulte acorde a la Constitución al no impedir ni obstaculizar el acceso a la jurisdicción de los administrados.

Concluyendo, nos encontramos ante una decisión salomónica por parte del Tribunal Constitucional, ya que para salvar la constitucionalidad del precepto se hace precisa su inaplicación, lo cual es un ejercicio un tanto «kafkiano» en la interpretación de las normas, lo que quizás se compadece mal con la seguridad jurídica exigible a las normas procesales. Mantiene la constitucionalidad del artículo 46.1, pero lo vacía de contenido.