

ESTUDIOS

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo en los casos de desestimaciones presuntas por silencio administrativo

BENJAMÍN GÓRRIZ GÓMEZ

*Especialista en Derecho Aragonés por la
Cátedra José Luis Lacruz Berdejo de la Universidad de Zaragoza
Experto Universitario en Jurisdicción Contencioso-Administrativa
por la Universidad Nacional de Educación a Distancia
Abogado
Juez Sustituto
Profesor tutor de la UNED*

RESUMEN:

Tanto la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 como la derogada de 1956, someten a un plazo de caducidad la interposición del recurso jurisdiccional en los casos de silencio administrativo, sin embargo, el Tribunal Constitucional admite la impugnación sin sujeción al citado plazo. El objeto del presente trabajo es exponer, sintetizar y analizar breve y cronológicamente, algunas de las más destacadas sentencias del Tribunal Constitucional que conforman su doctrina al respecto.

ÍNDICE: I. Planteamiento.–II. Breve referencia al silencio administrativo.–III.– El plazo de interposición y el tribunal constitucional: 1. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Primera, 6/1986, de 21 de enero de 1986. 2. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 204/1987, de 21 de diciembre de 1987. 3. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Primera, 188/2003, de 27 octubre 2003. 4. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Primera, 220/2003, de 15 de diciembre de 2003. 5. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 14/2006, de 16 de enero de 2006. 6. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 175/2006, de 5 de junio de 2006. 7. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 32/2007, de 12 de febrero de 2007. 8. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Primera, 72/2008, de 23 de junio de 2008. 9. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Primera, 117/2008, de 13 de octubre de 2008. 10. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Primera, 171/2008, de 15 de diciembre de 2008. 11. Sentencia Tribunal Constitucional, Sala Primera, 175/2008, de 22 de diciembre de 2008. 12. Sentencia Tribunal

Constitucional, Sección 3.ª, 59/2009, de 9 de marzo de 2009.–IV. Síntesis de la doctrina contenida en las anteriores sentencias.–V. Conclusión.–VI. Bibliografía.

I. PLANTEAMIENTO

El plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo es distinto según la actividad que pretenda impugnarse. El artículo 46 de la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio; en adelante LJCA de 1998), establece hasta cuatro plazos distintos, a saber: diez días, veinte días, dos meses y seis meses.

1.– Diez días: Recurso contra actuaciones constitutivas de vía de hecho, siempre que medie el requerimiento potestativo –previsto en el artículo 30 de la propia LJCA de 1998– a la Administración actuante para que cese su actuación (art. 46.3).

2.– Veinte días: Recurso contra actuaciones constitutivas de vía de hecho, siempre que no hubiere mediado el requerimiento potestativo previsto en el artículo 30 de la propia LJCA de 1998 (art. 46.3).

3.– Dos meses en los siguientes casos: a) Recurso directo contra reglamentos (art. 46.1); b) Recurso contra actos expresos que pongan fin a la vía administrativa (art. 46.1); c) Recurso contra la inactividad de la Administración (art. 46.2); d) Recurso de lesividad (art. 46.5), y e) Litigios entre administraciones, salvo que por Ley se establezca otro distinto (art. 46.6).

4. Seis meses: Recurso contra actos que no sean expresos (art. 46.1).

Parece evidente que tanto la Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1956 (Ley de 27 de noviembre de 1956; en adelante LJCA de 1956) como la vigente someten a plazo la interposición del recurso contencioso administrativo cuando lo que se recurre no es un acto expreso sino uno producido por la técnica del silencio administrativo; con la vieja ley el plazo era de 1 año (art. 58, apartados 2 y 4) y ahora, con la vigente ley, lo es de 6 meses. A este plazo de interposición cuando el sentido del silencio administrativo es negativo o desestimatorio y a la doctrina sentada al respecto por el TC (forjada esencialmente en relación con la LJCA de 1956, por lo que serán numerosas las referencias que a esta ley se harán en el presente estudio, pero también aplicable a la vigente LJCA de 1998) es al que dedicamos el presente trabajo.

II. BREVE REFERENCIA AL SILENCIO ADMINISTRATIVO

La institución del silencio administrativo está íntimamente relacionada con la naturaleza o carácter revisor que tradicionalmente se ha atribuido a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y su consecuente exigencia de que exista un previo acto administrativo cuya conformidad al Ordenamiento Jurídico es revisada por dicha ju-

jurisdicción¹. Téngase en cuenta que originariamente la falta de respuesta de la Administración ante una solicitud o recurso y, por tanto, la inexistencia de un acto administrativo expreso, determinaba la imposibilidad de acceder a la vía jurisdiccional.

En este sentido es ilustrativa la STS de 8 de octubre de 1940 (Aranzadi 1940/976) en la que, ante la falta de respuesta de la Administración a un recurso planteado por el interesado, el TS se declaró incompetente por falta de resolución administrativa previa, con el siguiente fundamento:

«Considerando: Que, atendido el carácter de esta jurisdicción, revisora de los acuerdos de la Administración, es claro que no es dable a la Sala dictar la decisión de fondo que de ella se solicita por la parte actora, cuando la Administración no se ha pronunciado previamente sobre el mismo fondo; y que solo cuando esto acontezca y se la requiera en forma, podrá entender y decidir, en su caso, esta jurisdicción según proceda, pero de ningún modo en el día y en el presente recurso, cuyas circunstancias expuestas obligan a la Sala a declarar su incompetencia para resolver sobre la repetida cuestión de fondo del pleito, acogiendo así, la excepción correspondiente, opuesta por el Fiscal al contestar a la demanda.»

Para evitar los peligros que pudieran derivarse de la pasividad de la Administración ante los requerimientos de los ciudadanos (total desconocimiento de sus derechos si la Administración se negase a resolver expresamente, puesto que quedaría vedado el acceso al control jurisdiccional al no existir actos impugnables) surge la doctrina del silencio administrativo que aparece por primera vez en nuestra legislación positiva (inspirándose en la ley francesa de 17 de julio de 1900²), con caracteres de generalidad aunque limitados al ámbito de la Administración Local, en los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo de 1924 y 1925, respectivamente (esencialmente en los

¹ Consecuencia directa de esta exigencia es que, en principio, quedan fuera del ámbito de fiscalización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa todas aquellas situaciones en las que no haya un previo acto administrativo, básicamente los supuestos en que la Administración no da respuesta a las solicitudes o recursos planteados por los administrados, aquellos otros en que la actuación de la Administración constituye una *vía de hecho*, y aquellos otros, por último, en que la Administración, a pesar de estar obligada a realizar una determinada actividad, no realiza actuación alguna. Esta consecuencia originaria ha sido matizada posteriormente y así respecto de los primeros supuestos, esto es, los de silencio administrativo lo veremos a continuación en el presente trabajo, y respecto de los otros dos, la Exposición de Motivos de la LJCA de 1998 destaca que, precisamente, los preceptos dedicados a la actividad administrativa impugnables y a las pretensiones de las partes, contienen una de las innovaciones más importantes de la ley: «*Se trata nada menos que de superar la tradicional y restringida concepción del recurso contencioso-administrativo como una revisión judicial de actos administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, y de abrir definitivamente las puertas para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración*», lo que se traduce en el articulado de la ley (arts. 25, 29 y 30) en la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo tanto contra la inactividad de la Administración como contra las actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. (No obstante, respecto de esta última debe dejarse constancia de que la STC 160/1991, de 18 de julio, ponente D. Luis López Guerra, ya afirmó que las actuaciones de la Administración que constituyen simples vías de hecho, deben entenderse comprendidas dentro de la expresión «actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo», expresión utilizada por el artículo 56.1 LJCA de 1956 para definir el objeto del recurso contencioso-administrativo).

² El artículo 3º de esta ley hacía posible el recurso ante el Consejo de Estado francés, contra aquellos actos para los que hubiere pasado el plazo legal que la Administración tenía para resolver. Transcurrido el plazo sin pronunciamiento expreso se presumía por mandato de la ley que la solicitud o pretensión había sido denegada y quedaba expedita la vía contencioso-administrativa.

arts. 255³ y 268⁴ del primero y 174⁵ del segundo); la Ley Municipal de 1935 conservó la institución que fue recogida, igualmente, en la Ley de Régimen Local de 1950. De esta regulación limitada al ámbito del régimen local se pasó a una primera formulación general plasmada en el artículo 38 de la LJCA de 1956, y posteriormente en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 (en adelante LPA de 1958).

En relación con el silencio administrativo y el objeto del recurso contencioso-administrativo, resulta interesante la Exposición de Motivos de la LJCA de 1956:

«La existencia de un acto administrativo como presupuesto de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa no debe erigirse en obstáculo que impida a las partes someter sus pretensiones a enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Por ello, la Ley instituye un régimen general de silencio administrativo, mediante el cual, transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que [constituyendo una denegación presunta] le permita el acceso, si lo desea, a la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación, con lo cual se restituye la figura del silencio administrativo al sentido que propiamente se le atribuyó originariamente, de garantía para los administrados frente a las demoras de la Administración.

El silencio administrativo, ciertamente, no puede ser conceptuado como un medio a través del cual la Administración pueda eludir sus obligaciones de motivar las decisiones, como vendría a ser si por el silencio quedara exenta del deber de dictar un proveído expreso, debidamente fundado (...)

Según el sentido que la ley dé al silencio cabe hablar de silencio negativo o desestimatorio y de silencio positivo o estimatorio. El silencio administrativo negativo tal como aparece configurado en la Ley Jurisdiccional de 1956 y en la de Procedimiento de 1958, presenta los siguientes elementos definidores:

³ Artículo 255 del Estatuto Municipal de 1924: «Para interponer los recursos a que se refieren los artículos 253 y 254 será preciso promover trámite previo de reposición ante la misma Corporación, Comisión municipal permanente o Autoridad municipal que hubiese adoptado el acuerdo. El recurso deberá interponerse dentro de los ocho días siguientes a la notificación o publicación del acuerdo y ha de resolverse y notificarse en plazo de quince días. Se estimará denegado el recurso si transcurre este plazo sin que recaiga providencia resolutoria o sin que se notifique al interesado. Sólo podrá acordarse la reposición de aquellos acuerdos que no hayan creado derechos a favor de tercera persona.»

⁴ Artículo 268 del Estatuto Municipal de 1924: «Se considerarán desestimadas por las Autoridades y organismos municipales respectivos las peticiones o reclamaciones de particulares o entidades sobre las cuales no se dicte providencia o acuerdo de fondo dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, salvo cuando las leyes establezcan plazos mayores o menores. Tales denegaciones tácitas serán impugnables mediante los oportunos recursos, y si éstos prosperasen se podrá exigir responsabilidad civil o gubernativa a las Autoridades, funcionarios o Corporaciones culpables de la demora.»

⁵ Artículo 174 del Estatuto Provincial de 1925: «Se considerarán desestimadas por las autoridades y organismos provinciales respectivos, las peticiones o reclamaciones de particulares o entidades sobre las cuales no se dicte providencia o acuerdo de fondo dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, salvo cuando esta ley u otras establezcan plazos mayores o menores. Tales denegaciones tácitas serán impugnables mediante los oportunos recursos, y si éstos prosperasen se podrá exigir responsabilidad civil o gubernativa a las autoridades, funcionarios o Corporaciones culpables de la demora.

Será aplicable la doctrina del silencio administrativo establecida en el párrafo anterior, a las resoluciones que los gobernadores civiles y el Ministerio de la Gobernación deban adoptar en plazos taxativamente fijados por esta ley.»

– Mientras que el silencio administrativo positivo se considera un verdadero acto administrativo y, en su consecuencia, la Administración queda vinculada por su propio acto presunto y no puede dejarlo sin efecto sino mediante los procedimientos específicos de revisión, el silencio negativo no es un verdadero acto administrativo sino una ficción legal a efectos exclusivamente procesales.

– Dado que en los casos de silencio no existe acto administrativo, se inventa uno (denegatorio) para permitir el enjuiciamiento de la actividad administrativa que se oculta tras el silencio. El silencio administrativo negativo sustituye al acto expreso, pero sólo con la finalidad de permitir (que no obligar) al interesado interponer el recurso jurisdiccional o administrativo pertinente, y sustituye a ese acto expreso en beneficio del administrado.

– El beneficio legal consiste en conceder al administrado la opción entre acudir a los recursos pertinentes (previa denuncia de la mora en caso de peticiones o sin ella en caso de recursos), o bien esperar a que la Administración dicte la resolución expresa.

– Puesto que el silencio negativo no es un verdadero acto administrativo, la Administración sigue obligada a dictar, en todo caso, una resolución expresa pero el retraso en dictarla no afecta ni al sentido del silencio ni al contenido de la resolución expresa tardía; sólo se traduce en la posibilidad de determinar la eventual responsabilidad personal de la autoridad o funcionario que haya cumplido negligentemente su obligación de resolver.

Esta configuración, en teoría beneficiosa para el administrado, plantea, sin embargo, un importante inconveniente (que, como pone de manifiesto algún autor, desde otro punto de vista puede ser considerado como una ventaja para la Administración): que deja a ese mismo administrado, en cuyo beneficio ha sido configurada la institución, en la más absoluta ignorancia sobre las razones o motivos por los que ha sido desestimada su petición o recurso ¿cómo puede impugnarse con fundamento una decisión si se desconocen las razones en las que se basa? Otros autores entendieron, empero, que la ausencia de resolución expresa se compensaba con la innecesariedad de interponer recursos administrativos previos a la vía jurisdiccional (art. 53.c) LJCA de 1956), y con unos plazos más generosos –un año frente a dos meses– para la interposición del recurso contencioso-administrativo (art. 58 LJCA de 1956).

La nueva ley de procedimiento administrativo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC), ha sido modificada en materia de silencio administrativo por la Ley 4/1999, de 13 de enero. La Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, en relación con la razón de ser de esta institución destaca que «no podemos olvidar que cuando se regula el silencio, en realidad se está tratando de establecer medidas preventivas contra patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la Administración que diseña la propia Ley. Pues bien, esta situación de falta de respuesta por la Administración –siempre indeseable– nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano, sino que, equilibrando los intereses en presencia, normalmente debe hacer valer el interés de quien ha cumplido correctamente con las obligaciones legalmente impuestas.» Refiriéndose expresamente al silencio negativo puntualiza que «se concibe el silencio administrativo negativo como ficción legal para permitir al ciudadano interesado acceder al recurso contencioso-administrativo, aunque, en todo caso, la Administración pública tiene la obligación

de resolver expresamente, de forma que si da la razón al ciudadano, se evitará el pleito.»

A la vista de la nueva redacción de los artículos 43 y 44 de la LRJAP-PAC, puede concluirse que, tras la reforma operada por la Ley 4/1999⁶, la configuración del silencio administrativo negativo en la LRJAP-PAC es sustancialmente igual a la de la LPA de 1958. En ambas regulaciones se configura como un beneficio a favor del administrado; no es un verdadero acto administrativo sino una mera ficción legal a efectos exclusivamente procesales, con la finalidad de permitir al interesado interponer el recurso pertinente; y la Administración sigue obligada a dictar una resolución expresa.

III. EL PLAZO DE INTERPOSICIÓN Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con carácter previo debe dejarse constancia de que un autorizado sector doctrinal, y también algún pronunciamiento judicial⁷, consideró que la Ley 4/1999 derogaba el artículo 46.1 LJCA de 1998 en cuanto éste señalaba un plazo cerrado para impugnar las denegaciones producidas por silencio administrativo ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Considera esta opinión que el artículo 46 LJCA de 1998 fue redactado teniendo a la vista el régimen de actos presuntos establecido en la redacción originaria de los artículos 43 y 44 de la Ley 30/1992, donde tenía gran trascendencia la denominada *certificación de actos presuntos*, hasta el punto de articularse un procedimiento para la solicitud y emisión de dicha certificación en el que, una vez emitida, la Administración debía ya abstenerse de resolver (arts. 43.1 y 44.2); además, se ordenaba expresamente que los plazos para interponer tanto los recursos administrativos como también el contencioso-administrativo, contra actos presuntos, se contaran a partir del día siguiente a la recepción de la certificación de actos presuntos. La Ley 4/1999 vuelve a configurar el silencio administrativo con el contenido que tenía en la LPA de 1958, rectificando así la desviación que a la institución le había dado la Ley 30/1992 y, por ello, deroga, pura y simplemente, el artículo 46.1 LJCA de 1998 ya que el plazo cerrado para impugnar en vía contencioso-administrativa las denegaciones producidas por silencio administrativo estaba directamente relacionado con la necesidad de formalizar el silencio en un *certificado de acto presunto*, necesidad que desaparece con la Ley 4/1999⁸, así como desaparece de la LRJAP-PAC (con la salvedad del art. 117.1) la expresión de *acto presunto* (que es la utilizada por el artículo 46.1 LJCA de 1998) para referirse al silencio administrativo desestimatorio; ya no hay acto presunto sino ausencia de acto que genera la facultad de poder entender desestimadas las pretensiones por silencio administrativo⁹.

⁶ Decimos tras la Ley 4/1999, porque no debe olvidarse que en la redacción originaria de la Ley 30/1992 el silencio negativo no era una mera ficción sino un auténtico acto administrativo, un acto presunto inmodificable salvo por los procedimientos de revisión. (Véase la redacción originaria de los arts. 43 y 44).

⁷ Véase el artículo del profesor Eduardo García de Enterría reseñado en la bibliografía de este trabajo.

⁸ De hecho, tras la reforma de la Ley 4/1999, desaparece de la LRJAP-PAC el certificado de acto presunto. Aunque el vigente artículo 43.5 se refiere al *certificado acreditativo del silencio producido*, no sólo su nombre sino su naturaleza y efectos, nada tienen que ver con el anterior certificado de acto presunto.

⁹ Por su parte, la STS, Sala Tercera, Sección Segunda, de 23 de enero de 2004 (Rec. casación en interés de ley 30/2003, ponente D. Manuel Vicente Garzón Herrero) considera que tras la Ley 4/1999, el artículo 46.1 LJCA de 1998 es inaplicable a los casos de desestimaciones por silencio. El FJ 4º de dicha sentencia afirma literalmente: «Que

Dejando al margen la anterior cuestión y considerando, a los efectos del presente estudio, que la expresión *acto presunto* utilizada por el legislador en el segundo inciso del artículo 46.1 LJCA de 1998 equivale a *acto no expreso*, como se deduce de la contraposición¹⁰ que el propio legislador establece entre el final del inciso primero del dicho precepto («si fuera expreso [el acto]») y el principio del inciso segundo («si no lo fuere») y que, por tanto, incluye los supuestos de desestimaciones por silencio administrativo (a pesar de no ser éstas propiamente un acto administrativo sino una mera ficción legal), el tema del silencio administrativo negativo y el cómputo de los plazos para la interposición de recursos es abordado directamente por el TC en diversas sentencias, siendo la primera la 6/1986, de 21 de enero.

1. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA PRIMERA, 6/1986, DE 21 DE ENERO DE 1986. (RECURSO 797/1984, PONENTE D. RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT)

A) Los hechos, en síntesis, son los siguientes: Se recurrió en reposición una resolución de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL), recurso que es desestimado por silencio administrativo. Contra esta desestimación presunta se interpone extemporáneamente (y esta es la cuestión fundamental) el preceptivo recurso de alzada (previsto en la ley de creación de la MUNPAL), ante el Ministerio de Administración Territorial. El recurso de alzada también es desestimado por silencio y contra esta desestimación presunta el interesado interpuso el oportuno recurso contencioso-administrativo.

B) La Audiencia Territorial de Madrid declaró inadmisibles el recurso por entender que, una vez producida la desestimación presunta del recurso de reposición el 17 de enero de 1980 (un mes después de haber sido interpuesto), a partir de tal fecha empezaba a contarse el plazo legal para la interposición del recurso de alzada (que era de quince días), plazo que ya había concluido el día 15 de febrero de 1980, cuando se interpuso el recurso de alzada, por lo que las resoluciones objeto del recurso contencioso no son susceptibles del mismo por ser reproducción de otro acto anterior firme y consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma.

C) El TC pone en relación la decisión de inadmitir el recurso jurisdiccional con el derecho a la tutela judicial efectiva y así, en el FJ 3.a), partiendo de que el artículo 24.1 de la Constitución establece el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos o intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión, afirma:

– Este derecho «*comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concurra alguna causa legal para ello y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma.*»

la remisión que el artículo 46.1 de la Ley Jurisdiccional hace al acto presunto, no es susceptible de ser aplicada al silencio negativo, pues la regulación que del silencio negativo se hace en la LRJAP y PC lo configura como una ficción y no como un acto presunto.»

¹⁰ Contraposición que, por otra parte, es la misma utilizada por el legislador de 1956 en los apartados 1 y 2 del artículo 58 LJCA.

– «El contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo», no obstante también «se satisface cuando la resolución es de inadmisión, si se dicta en aplicación razonada de una causa legal, razonamiento que ha de responder a una interpretación de las normas conforme a la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental.»

– El TC «no revisa con carácter general la legalidad aplicada» pero «la inadmisión arbitraria o irrazonable, o basada en una interpretación distinta de la expuesta [interpretación de las normas conforme a la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental], afecta al contenido normal del derecho fundamental» por lo que «en estos supuestos la resolución judicial [de inadmisión] puede incurrir en inconstitucionalidad que dé lugar a la estimación del amparo, como sucede en los casos en que se declara la inadmisión por estimar inaplicable un procedimiento que si era aplicable [...], o en que se ha padecido un error patente [...]; o en que la normativa no se ha interpretado en el sentido más favorable para la efectividad del derecho y ello ha impedido entrar en el fondo.»

D) En relación con el silencio administrativo negativo, el TC proclama, en el FJ 3.c), que 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, añadiendo que «en estos casos puede entenderse que el particular [...] ha de conocer el valor del silencio y el momento en que se produce la desestimación presunta» o, en otras palabras, que «en estos casos puede entenderse que el particular conoce el texto íntegro del acto –la denegación presunta por razón de la ficción legal–, pero no los demás extremos que deben constar en la notificación» exponiendo, a continuación, el régimen jurídico que establecen los apartados 3 y 4 del artículo 79 de la LPA de 1958 para las notificaciones defectuosas y que consiste, en general, conforme al apartado 3, en que surtirán efecto «a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente» previendo el apartado 4, específicamente en relación con las practicadas personalmente al interesado que contengan el texto íntegro del acto, que surtirán efecto «por el transcurso de seis meses (...), salvo que se hubiere hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia.»

E) En relación ya con el fondo del asunto, el TC recuerda, en el FJ 3.c), que la sentencia de la Audiencia Territorial impugnada en amparo, declaró inadmisibles el recurso jurisdiccional por no haberse interpuesto el recurso de alzada dentro del plazo de quince días previsto en la legislación aplicable; y llegó a esa conclusión por entender que el *dies a quo* para el cómputo del plazo era el día en que se produjo la desestimación presunta del recurso de reposición y éste, afirma el TC, es el «núcleo de la cuestión, que consiste en determinar si en los casos de desestimación presunta es razonable, o responde a una interpretación conforme con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental, el entender que el plazo para recurrir en alzada ha de computarse con el mismo criterio que la propia Ley de Procedimiento Administrativo aplica en su artículo 79 para los supuestos en que exista una resolución expresa notificada con todos los requisitos previstos en el mismo (que son los de contener el texto íntegro del acto, con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubiesen de presentarse y plazo para interponerlos).»

Y así planteada la cuestión considera que «no puede calificarse de razonable –y menos aún de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental– una interpretación 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» porque, como había afirmado antes, no puede «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.»

Por contra, añade el TC, puede «responder a tales criterios [interpretación razonable y favorable a la efectividad del derecho fundamental] una interpretación que equipare este supuesto [la desestimación presunta del recurso de reposición] a la notificación defectuosa –incluso si se quiere a una notificación defectuosa que contenga el texto íntegro del acto–».

Concluyendo, por todo ello, que «en este caso no existe la causa de inadmisibilidad aplicada por la Sentencia, ya que no puede sostenerse que la resolución de la MUNPAL [...] y la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto contra la misma, hayan sido consentidas por no haber sido recurridas en tiempo y forma.»

2. SENTENCIATRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA SEGUNDA, 204/1987, DE 21 DE DICIEMBRE DE 1987. (RECURSO 963/1985, PONENTE D. ANGEL LATORRE SEGURA)

A) Fue notificada una providencia de apremio y el interesado presentó reclamación económico-administrativa que fue declarada inadmisibile por el Tribunal Económico-Administrativo. La dicha providencia tenía su origen en una liquidación contra la que se interpuso recurso de reposición, sin que fuera resuelto expresamente.

B) La Audiencia Territorial, declaró inadmisibile el recurso porque, aunque reconoce que la resolución del recurso de reposición mencionado no fue notificada al recurrente, dicha resolución había ganado firmeza al transcurrir con exceso el plazo de quince días para recurrir contra la misma ante el Tribunal Económico-Administrativo; por ello el acuerdo de inadmisión de este tribunal económico-administrativo es meramente confirmatorio de un acto anterior consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma, acto éste que no es otro que la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto en su día y que debió entenderse producida al no serle notificada resolución alguna en el plazo legalmente establecido.

C) El TC, por su parte, afirma en el FJ 4.º, que la cuestión que se plantea en el presente caso, es la de determinar si la desestimación presunta de un recurso administrativo por silencio negativo puede producir la aplicación del artículo 40.1 LJCA de 1956, interpretado este párrafo conforme al artículo 24.1 de la Constitución y en el sentido más favorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, cuyo contenido normal es el de obtener una resolución de fondo; si así no fuera, habría de considerarse que la declaración de inadmisibilidat del recurso contencioso que llevó a cabo la Sentencia ahora impugnada en amparo, puede calificarse de irrazonable y,

por lo tanto, vulneradora del derecho fundamental que aquel precepto constitucional proclama.

El TC, en el FJ 4.º, como ya hiciera en la STC 6/1986, de 21 de enero, equipara (por considerarlo una interpretación razonable) el caso de desestimación por silencio del recurso de reposición con la notificación defectuosa –incluso con una notificación defectuosa que contenga el texto íntegro del acto–, a la hora de computar el plazo para recurrir, con la consiguiente aplicación de lo previsto en los apartados 3 y 4 del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, según los cuales las notificaciones defectuosas practicadas personalmente al interesado que contengan el texto íntegro del acto, surtirán efecto por el transcurso de seis meses.

D) Ahora bien, la anterior equiparación, aparentemente clara, no lo es tanto, puesto que el Abogado del Estado alegaba en el proceso constitucional (Antecedente de Hecho 9.º) que si hubiera de aplicarse al presente caso el razonamiento sentado por la STC 6/1986, habría que concluir que, como mínimo, el interesado conocía el texto íntegro del acto desestimatorio y, por ello, una vez transcurridos seis meses desde que cabía considerarlo existente, en aplicación del artículo 79.4 LPA de 1958, el acto presunto de desestimación del recurso de reposición era firme por consentido. Sin embargo, el TC contesta a esta alegación, en el FJ 5.º, matizando que: *«la aplicación analógica de esta regla [la del art. 79.4 LPA de 1958], que es especial respecto de la norma general contenida en el artículo 79.3, no puede ser razonablemente aceptada en un sentido extensivo, pues ello significaría equiparar, cuando no primar, la inactividad de la Administración frente a los supuestos en que el texto íntegro del acto se notifica y se notifica personalmente al interesado, supuesto en que cabe a éste la absoluta certeza de que no puede esperar ya una resolución de contenido distinto».*

E) La STC 204/87 concluye introduciendo un elemento importante. En el mismo FJ 5.º destaca que, en este caso, *«existe una notificación de un acto de ejecución contra el que el interesado ha interpuesto los recursos pertinentes en el plazo establecido por la Ley»* y añade, que *«este acto expreso de ejecución implica al mismo tiempo una reiteración del acto resolutorio del que trae causa, que no puede entenderse consentido y, en consecuencia, reabre los plazos legales de impugnación también de dicho acto resolutorio sin que pueda aplicarse la excepción de acto confirmatorio de otro anterior consentido y firme a que se refiere el artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.»*

3. SENTENCIATRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA PRIMERA, 188/2003, DE 27 OCTUBRE 2003. (RECURSO 1497/2000, PONENTE D. ROBERTO GARCÍA-CALVOY MONTIEL)

A) El supuesto es similar al anterior. Se interpone recurso de reposición contra determinadas liquidaciones tributarias, que nunca llega a ser resuelto expresamente. Pasados más de cuatro años se notifican unas providencias de apremio que tienen su causa en las liquidaciones recurridas en reposición. Planteada reclamación económico administrativa, no sólo contra las providencias de apremio sino también contra la desestimación por silencio de aquel recurso de reposición, el Tribunal Económico-Administrativo la inadmite por entender que las liquidaciones originarias han devenido firmes y consentidas por no haber sido recurridas en tiempo y forma.

B) El TSJ declara inadmisibile el recurso jurisdiccional y funda esta inadmisión en la doctrina recogida en la STC 6/1986, afirmando que el recurrente tuvo suficientes medios para defender sus intereses, en situación de acto presunto, y conforme a la legalidad aplicable, lo que, sin embargo, no verificó, y después de recordar la doctrina contenida en la STC citada, calificando de razonable una interpretación que compute el plazo para recurrir contra la desestimación presunta del recurso de reposición como si se hubiera producido una notificación defectuosa, por el transcurso de 6 meses, equiparando el supuesto analizado con los contemplados en los apartados 3 y 4 del artículo 79 LPA de 1958, concluye que habiendo transcurrido con exceso el plazo de 6 meses anteriormente referenciado, se ha de considerar que las liquidaciones originarias devinieron consentidas y firmes.

C) El TC comienza recordando, en el FJ 4.º, su doctrina sobre el control de las resoluciones judiciales impositivas del acceso a la jurisdicción y, por tanto, impositivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo del asunto, por consideraciones excesivamente rigurosas de la normativa aplicable, y su relación con el principio *pro actione*.

El núcleo del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva lo constituye *«el derecho de acceso a la jurisdicción, en el cual, el principio pro actione despliega su máxima eficacia, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad.»*

«Las decisiones judiciales de cierre del proceso son constitucionalmente asumibles sólo cuando respondan a una interpretación de las normas legales que sea conforme con la Constitución y tengan el sentido más favorable para la efectividad del derecho [a la tutela judicial efectiva].»

El TC reconoce que el tema de la caducidad de las acciones es una cuestión de mera legalidad ordinaria que corresponde resolver, en exclusiva, a los órganos judiciales ex artículos 117.3 de la Constitución y 44.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero que adquiere una dimensión constitucional *«cuando la decisión judicial suponga la inadmisión de un proceso como consecuencia de un cómputo en el que sea apreciable un error patente, una fundamentación insuficiente, irrazonable o arbitraria, o se haya utilizado un criterio interpretativo que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón se revele desfavorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva [...] Si, además, el momento procesal en el que se aprecia la caducidad de la acción es el del acceso al proceso a la búsqueda de una primera resolución judicial sobre el fondo de las pretensiones esgrimidas, es claro que el juzgador se halla vinculado por la regla hermenéutica pro actione, debiendo quedar marginadas aquellas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos legales que por su rigorismo, formalismo excesivo o desproporción entre los fines que preservan y la consecuencia de cierre del proceso, se conviertan en un obstáculo injustificado del derecho a que un órgano judicial resuelva sobre el fondo de la pretensión a él sometida.»*

D) Ante la afirmación, primero por el TEAR y, luego, por el TSJ, de extemporaneidad de la reclamación económico-administrativa, ya que, por aplicación analógica de lo previsto en el artículo 79.4 LPA de 1958, las liquidaciones tributarias habrían devenido firmes y consentidas en el momento de interposición de la reclamación

económico-administrativa, por no haber sido cuestionada la desestimación presunta por silencio negativo del recurso de reposición presentado, en el plazo de los seis meses siguientes al día en que la misma podía entenderse producida, el TC, en el FJ 5.º, contesta que *«la anterior interpretación del artículo 79.4 LPA 1958 ya ha sido desechada hace tiempo por este Tribunal, por ser contraria a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24.1 CE»*, reiterando lo ya dicho en el FJ 5.º de la STC 204/1987, de 21 de diciembre, tanto sobre que la aplicación análoga de la regla contenida en el apartado 4 del artículo 79 LPA de 1958 no puede ser razonablemente aceptada en un sentido extensivo, porque ello significaría equiparar, cuando no primar, la inactividad de la Administración frente a los supuestos en que el texto íntegro del acto se notifica personalmente al interesado, como sobre que la notificación de un acto expreso de ejecución implica al mismo tiempo una reiteración del acto resolutorio del que trae causa y, en consecuencia, reabre los plazos legales de impugnación de dicho acto resolutorio.

E) Aunque la doctrina anterior es suficiente por sí sola, dice el TC en el FJ 6.º, para justificar la estimación del presente recurso de amparo, añade otras consideración sobre el silencio administrativo negativo:

– *«La doctrina constitucional sobre el silencio administrativo negativo ha sido construida desde la perspectiva de garantizar el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción. En este sentido, hemos declarado en reiteradas ocasiones [...] 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 artículos 24.1, 103.1 y 106.1 CE.»*

– *«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.»*

– *«Deducir de ese comportamiento pasivo –que no olvidemos, viene derivado de la propia actitud de la Administración– un consentimiento con el contenido de un acto administrativo que fue impugnado en tiempo y forma, supone una interpretación absolutamente irrazonable desde el punto de vista del derecho de acceso a la jurisdicción, como contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24.1 CE, pues no debemos descuidar que la Ley no obliga al ciudadano a recurrir un acto presunto y sí a la Administración a resolver, de forma expresa, el recurso presentado.»*

F) Termina el TC, en el FJ 7.º, afirmando que la resolución judicial impugnada en amparo realiza una interpretación razonada de la normativa aplicable que no puede calificarse en modo alguno de arbitraria, pero que el canon de constitucionalidad aplicable al presente caso no es el de la arbitrariedad sino el de la proporcionalidad *«que margina aquellas interpretaciones que por su rigorismo, formalismo excesivo o desproporción se conviertan en un obstáculo injustificado del derecho a que un órgano judicial resuelva sobre el fondo de la cuestión a él sometida»* concluyendo que la interpretación realizada por la resolución judicial impugnada *«ha desconocido la obligación observancia del principio pro actione en el acceso a la jurisdicción»*, y recuerda que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo *«no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere,*

como un proceso al acto, sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados».

4. SENTENCIATRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA PRIMERA, 220/2003, DE 15 DE DICIEMBRE DE 2003. (RECURSO 3715/2000, PONENTE D. ROBERTO GARCÍA-CALVOY MONTIEL)

A) También aquí se impugna un requerimiento de pago que tiene su origen en una previa liquidación tributaria que había sido recurrida en tiempo y forma en vía administrativa, sin que el recurso administrativo hubiera sido expresamente resuelto. No obstante, existe un elemento diferencial cual es que, en la liquidación girada en su día se informó que contra ella cabía recurso de reposición, que se entendería desestimado si transcurrido un mes desde la interposición no se notificaba su resolución, y que contra esa desestimación presunta podía interponerse recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ, en el plazo de un año a contar desde la fecha de la interposición del recurso de reposición.

B) Tanto el TSJ en la instancia, como, posteriormente, el TS en casación, declararon la extemporaneidad del recurso jurisdiccional por haber devenido firme por consentida la liquidación impugnada, al no haber sido cuestionada la desestimación presunta por silencio negativo del recurso de reposición, en el plazo del año siguiente al día en que fue interpuesto; por lo que el acto impugnado en vía jurisdiccional era reproducción de otro anterior, firme y consentido.

El TS rechaza expresamente la aplicación al caso de la doctrina contenida en las SSTC 6/1986 y 204/1987, afirmando lo siguiente: «(..) debiendo tenerse en cuenta, además, que no es aplicable al presente caso la doctrina de las Sentencias del TC de 21 de enero de 1980 y 21 de diciembre de 1987, conforme a la cual, en caso de silencio negativo lo máximo que puede entenderse es que el interesado conoce el texto íntegro del acto –la denegación por silencio– pero no los demás extremos que deben constar [en] toda notificación, por lo que siendo defectuosa sólo surtirá efectos a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado, o se interponga el recurso pertinente, o por el transcurso de seis meses a que se refería el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1957[sic]», concluyendo que «dado que la interesada conocía los extremos precisos para que una notificación pueda estimarse como válida, la falta de recurso en el plazo de un año de la liquidación recurrida la hizo devenir firme, por consentida.»

C) Ante esto, el TC, pone de manifiesto, en el FJ 4, que la previsión del artículo 58.2 LJCA de 1956, en relación con la del artículo 94 LPA de 1958, puede dar lugar a diferentes y variadas interpretaciones y que los órganos judiciales al asumir como correcta la práctica del Ayuntamiento de comunicar al interesado, en el primer acto del procedimiento de gestión tributaria, toda la sucesión de recursos que durante el mismo pueden tener cabida *«han ido a elegir la interpretación de la normativa aplicable menos respetuosa para la efectividad del derecho fundamental en juego, sin tener en cuenta ninguno de ellos que existe, en todo caso, la obligación legal para la Administración de resolver expresamente las peticiones o recursos de los ciudadanos y, en consecuencia, el derecho de éstos a recibir una respuesta expresa a sus peticiones*

y recursos» añadiendo, en el mismo FJ que *«llama la atención, sin embargo, que ante el incumplimiento por parte de la corporación local demandada de su obligación legal de resolver expresamente el recurso interpuesto y ante su cuidada diligencia para declarar la firmeza de una liquidación, que en modo alguno fue consentida por la parte actora, los órganos judiciales hayan adoptado –como se ha dicho– de entre las varias interpretaciones posibles, la menos favorable a la efectividad del derecho fundamental en juego, esto es, aquella que prima la inactividad administrativa convirtiendo lo que conforme a la legalidad vigente era una obligación para la Administración –la de resolver expresamente (art. 94.3 LPA 1958)– en una opción, y en una obligación del ciudadano lo que conforme a la misma legalidad era un derecho –someter el conocimiento de la cuestión controvertida a los Tribunales sin necesidad de esperar a una resolución expresa una vez superado un determinado período de inactividad administrativa (art. 94.2 LPA 1958)–».*

Por ello concluye, en el FJ 5.º, que no cabe sino estimar el presente recurso de amparo por lesión del derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente en amparo *«pues el incumplimiento por parte de la corporación municipal demandada de su obligación legal de resolver de forma expresa el recurso de reposición interpuesto (arts. 94.3 LPA 1958 y 42 LPC 1992), de un lado, y de la obligación de comunicar –precisamente por esa falta de respuesta administrativa– la necesaria instrucción de recursos (arts. 79.2 LPA 1958 y 58.2 LPC 1992), de otro lado, «ha supuesto que la Administración se beneficiara de su propia irregularidad» [...]»*

D) Con referencia expresa a la eficacia de la instrucción de recursos al inicio del procedimiento administrativo, razón por la que el TSJ primero y el TS después, consideraron inadmisibile el recurso jurisdiccional, precisa el TC, también en el FJ 5.º, que *«la citada instrucción de recursos de un acto administrativo no excusaba a la Administración de su obligación legal de resolver el recurso interpuesto [...]»*, remarcando, a continuación: *«Es absolutamente inaceptable que una Administración pública que debe actuar «con sometimiento pleno a la ley y al Derecho» (art. 103.1 CE), desatienda, primero, el cumplimiento de sus obligaciones para con los ciudadanos y, sin embargo, manifieste luego un extremado celo en la exigencia de las de éstos, pues ninguna pretendida eficacia administrativa puede justificar el desconocimiento de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico: el valor justicia (art. 1.1 CE). Por este motivo, no es posible entender que la resolución desestimatoria presunta de un recurso de reposición, por silencio administrativo de carácter negativo, reúne, en modo alguno, los requisitos formales de que se debe revestir todo acto administrativo, por el simple hecho de que el acto impugnado sobre el que pende la inactividad administrativa incluyó una detallada instrucción de recursos, presentes y futuros.»*

E) En el FJ 4.º recuerda que cuando existe una notificación de un acto de ejecución contra el que el interesado ha interpuesto los recursos pertinentes en el plazo establecido por la Ley, hay que entender que este acto expreso de ejecución implica al mismo tiempo una reiteración del acto resolutorio del que trae causa, que no puede entenderse consentido y, en consecuencia, reabre los plazos legales de impugnación también de dicho acto resolutorio.

F) Por último, concluye la sentencia afirmando, igual que hizo la STC 188/2003, que la resolución judicial impugnada en amparo realiza una interpretación razonada de la normativa aplicable que no puede calificarse de arbitraria, sino que el canon de constitucionalidad vulnerado aquí, igual que lo fue allí, es el de proporcionalidad, por las mismas razones que se expusieron entonces.

5. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA SEGUNDA, 14/2006, DE 16 DE ENERO DE 2006. (RECURSO 2145/2003, PONENTE D. PASCUAL SALA SÁNCHEZ)

A) A diferencia de los casos vistos anteriormente en este se trata, sin más, de la interposición extemporánea del recurso contencioso-administrativo contra una desestimación por silencio, o si se prefiere de un caso de caducidad de la acción. Las interesadas presentaron en el Ayuntamiento una solicitud de declaración de ilegalidad y nulidad de una licencia de obra, el Ayuntamiento no contestó y transcurridos nueve meses y cinco días interpusieron recurso contencioso-administrativo. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo declaró la inadmisibilidad del recurso por haber sido interpuesto fuera del plazo establecido, al haber caducado el plazo de seis meses para el ejercicio de la acción previsto en el artículo 46.1 LJCA de 1998. Interpuesto recurso de apelación, el TSJ confirmó íntegramente la sentencia dictada por el Juzgado.

B) El TC, luego de recordar el cuerpo de doctrina elaborado sobre el tema transcribiendo retazos de sus sentencias concluye, en el FJ 5.º, que: *«no puede calificarse de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental [a la tutela judicial efectiva] 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»*, añadiendo sin solución de continuidad, *«cuando, como se ha dicho antes, caben otras interpretaciones que, en último término, eviten la contradicción y posición contraria al principio pro actione»*. A continuación explica que esta contradicción, que se considera contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consiste, por una parte, en *«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»* mientras que, por otra parte, *«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, LJCA.»* Y concluye otorgando el amparo solicitado.

C) La expresión utilizada por el TC *«como antes se ha dicho, caben otras interpretaciones que evitan la posición contraria al principio pro actione»*, no significa, como quizás pudiera pensarse a primera vista, que antes, en algún punto de su extensa sentencia, haya enumerado o indicado, cuáles son esas interpretaciones que evitan la posición contraria al principio pro actione. El Tribunal, en el FJ 4.º, reconoce que él *«no es el encargado de indicar cuál deba ser la interpretación válida del mencionado artículo 46.1 de la Ley jurisdiccional de 1998»* limitándose a precisar, a continuación, que el TC *«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».

6. SENTENCIATRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA SEGUNDA, 175/2006, DE 5 DE JUNIO DE 2006. (RECURSO 1257/2004, PONENTE D.VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS)

A) Se trata aquí también de la interposición extemporánea del recurso contencioso-administrativo contra una desestimación presunta, ya que cuando se interpuso había transcurrido el plazo de seis meses que establece el artículo 46.1, en relación con el 128.1, ambos de la LJCA de 1998.

B) El TC remitiéndose a su STC 14/2006, de 16 de enero, insiste, en su FJ 2.º, en que: *«[.] 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, LJCA».*

Concluyendo en el FJ 3.º que *«el órgano judicial ha computado el plazo para el acceso a la jurisdicción a partir del día en que de acuerdo con la normativa específica (..) había de entenderse desestimado por silencio administrativo el recurso de reposición que el demandante de amparo interpuso (..) obviando el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación [de] resolver expresamente el recurso de reposición (art. 42.1 LPC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), así como del deber de informar al recurrente del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, de los efectos que podía producir el silencio administrativo y, en fin, de la fecha en el que recurso había sido recibido por el órgano competente para su tramitación (art. 42.4 LPC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero).»*

C) En esta sentencia el TC concede el amparo porque el órgano judicial de instancia computó el plazo para interponer el recurso jurisdiccional, a partir del día en que había de entenderse desestimado por silencio administrativo el recurso de reposición, no sólo *«obviando el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación [de] resolver expresamente el recurso de reposición»* sino obviando también, añade, *«el deber de informar al recurrente del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, de los efectos que podía producir el silencio administrativo y, en fin, de la fecha en el que recurso había sido recibido por el órgano competente para su tramitación (art. 42.4 LPC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero).»*

7. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA SEGUNDA, 32/2007, DE 12 DE FEBRERO DE 2007. (RECURSO 6212/2004, PONENTE D. EUGENI GAY MONTALVO)

A) También se trata de la interposición extemporánea del recurso jurisdiccional contra una desestimación por silencio administrativo, concretamente se recurre la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto ante el Consejo de la Abogacía de Cataluña, contra una resolución sancionadora del Colegio de Abogados de Gerona. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo declaró la inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad, al haber transcurrido el plazo de seis meses establecido por el artículo 46.1 LJCA de 1998. El TSJ de Cataluña confirmó en sus propios términos la sentencia del Juzgado.

B) El TC, en el FJ 2.º, sintetiza lo que califica como de doctrina constitucional constante sobre la fijación y cómputo de plazos para la impugnación del silencio administrativo desestimatorio, como sigue: *«Como dijimos entonces y hemos de reiterar ahora “no puede calificarse de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental [a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)] 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 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, LJCA”».*

Añadiendo, en el FJ 3.º, que: *«[...] también en el presente el órgano judicial ha computado el plazo para el acceso a la jurisdicción a partir del día en que, de acuerdo con la normativa específica [...], había de entenderse desestimado por silencio administrativo el recurso –aquí de alzada– formulado por el demandante contra la Resolución sancionadora [...], pero sin considerar ni tener en cuenta el incumplimiento por parte de la Administración corporativa de su obligación de resolver expresamente el recurso, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con este deber. Por ello, en mera aplicación de una doctrina constitucional constante, [...] la presente demanda de amparo debe ser estimada.»*

C) El TC parte de la existencia de una doctrina constitucional constante sobre la fijación y cómputo de plazos para la impugnación del silencio administrativo desestimatorio, y afirma que el supuesto de la presente sentencia es sustancialmente idéntico al resuelto en la STC 175/2006 y, efectivamente, en ambos casos se trata de la inadmisión, por extemporaneidad, del recurso jurisdiccional, ex artículo 69.e) LJCA de 1998, al computarse en ambos casos el plazo de interposición de 6 meses desde que pudo entenderse desestimado el recurso administrativo previo (reposición en

aqué y alzada en éste). Sin embargo, y a pesar de la identidad sustancial, existe una diferencia: mientras en la STC 175/2006 se fundamenta la concesión del amparo, por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en que el órgano judicial computó el plazo para interponer el recurso jurisdiccional a partir del día en que de acuerdo con la normativa aplicable había de entenderse desestimado por silencio administrativo el recurso de reposición interpuesto, obviando no sólo el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de resolver expresamente el recurso de reposición (art. 42.1 LRJAP-PAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), sino también del deber de informar al recurrente del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, de los efectos que podía producir el silencio administrativo y, en fin, de la fecha en la que el recurso había sido recibido por el órgano competente para su tramitación (art. 42.4 LRJAP-PAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), en la presente sentencia, la STC 32/2007, se prescinde de toda referencia a la omisión de este último deber de información.

Ni en la propia STC ni en la sentencia impugnada en amparo (Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña, de 1 de septiembre de 2004) se dice nada sobre si hubo o no hubo, en su día, instrucción de recursos por parte del Colegio de Abogados pero, en todo caso, sólo caben dos posibilidades: que hubiera dicha instrucción o que no la hubiera.

– Si la hubo, ello no ha impedido que se considere infringido el derecho a la tutela judicial efectiva.

– Si no la hubo no ha sido esta omisión la determinante de la vulneración del derecho fundamental, de hecho, el TC ni siquiera hace una mínima referencia a ello.

La STC 32/2007 concede el amparo solicitado porque la interpretación judicial de computar el plazo de interposición del recurso jurisdiccional a partir del día en que debió entenderse desestimado por silencio el recurso administrativo, no tiene en cuenta el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de resolver expresamente el recurso y ello, según la doctrina constitucional, la coloca en mejor situación que si hubiera cumplido ese deber.

8. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA PRIMERA, 72/2008, DE 23 DE JUNIO DE 2008. (RECURSO 6615/2005, PONENTE D.^a MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE)

A) Igual que en los tres casos anteriores se trata aquí de la interposición extemporánea del recurso contencioso-administrativo contra una desestimación por silencio administrativo y el TSJ inadmite el recurso por extemporaneidad.

B) El TC, en el FJ 3.º, sintetiza su doctrina, que arranca de la STC 6/1986, de 21 de enero, en tres puntos básicos:

1. *«El silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración».*

2. «Frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que, sin embargo, no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos.»

3. «Deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable –y menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del artículo 24.1 CE–, al primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa.»

Por ello, en el FJ 4.º, centrándose en la cuestión fundamental de estar ante una declaración judicial de extemporaneidad de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una desestimación presunta, razona que «lo cierto es que la interpretación que defiende la Sentencia impugnada, imponiendo a la demandante la obligación de reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo de su solicitud, so pena de convertir esa inactividad en su consentimiento con el acto presunto, supone una interpretación irrazonable que choca frontalmente, [...] con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.» Por lo que concede el amparo solicitado.

9. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA PRIMERA, 117/2008, DE 13 DE OCTUBRE DE 2008. (RECURSO 652/2006, PONENTE D. MANUEL ARAGÓN REYES)

A) Se interpuso ante el Ayuntamiento una reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial. El Ayuntamiento incoó el oportuno expediente y dirigió al interesado la comunicación prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo LRJAP-PAC, indicando la fecha en que la solicitud había sido recibida, el plazo máximo establecido para la resolución y notificación del procedimiento (seis meses), y los efectos que pudiera producir el silencio administrativo (desestimatorios). Transcurrido el plazo establecido sin que el Ayuntamiento hubiese dictado resolución expresa, el interesado solicitó certificación del acto presunto y, posteriormente, interpuso recurso contencioso-administrativo ante el TSJ que lo inadmitió argumentando que había sido interpuesto transcurridos más de ocho meses desde el acto presunto desestimatorio de la solicitud, por lo que era extemporáneo por aplicación de lo dispuesto en el artículo 46.1 LJCA, a cuyo tenor en los supuestos de silencio administrativo el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de seis meses y se contará a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

El TSJ para llegar a esta conclusión no prescinde de la doctrina sentada al respecto por el TC, por el contrario, en el FJ 2.º de su sentencia (12 de septiembre de 2005, recurso 913/2001), la recuerda con cita de numerosas sentencias y puntualiza que esta doctrina constitucional ha sido interpretada por el TS en sentencias de 14 y 26 de

enero de 2000, en el sentido de considerar que la situación de silencio era equiparable a la propia de una notificación defectuosa, ya que el interesado no era informado sobre la posibilidad de interponer recursos, ante qué órgano y en qué plazo, lo que habilitaba para aplicar el régimen previsto en el artículo 79 LPA de 1958, de manera que la notificación sólo era eficaz desde que se interpusiese el recurso procedente. Sin embargo, añade el TSJ, que esa doctrina ha sido parcialmente corregida en las SSTs de 23 de enero de 2004¹¹ y 4 de abril de 2005, en la primera de las cuales, dictada en un recurso en interés de ley, se toma como punto de partida el artículo 42.4, párrafo 2.º de la LRJAP-PAC. Este precepto, según el TS (FJ 3.º), tiene su origen en el mandato del artículo noveno de la Constitución, desarrollado por el legislador, precisamente, para garantizar la seguridad jurídica. En él se establece una regla general, universal, que no admite excepciones: «en todo caso», regla general que se dirige a las Administraciones Públicas (todas), quienes necesariamente «informarán» a los interesados y un contenido explícito de ese mandato informativo. La exégesis de este texto –afirma el TS– complementada con la doctrina constitucional antes transcrita, obliga a concluir que en tanto las Administraciones Públicas no informen a los interesados de los extremos a que dicho precepto se refiere, los plazos para la interposición de los recursos no comienzan a correr; lo que, sensu contrario, debe llevar a entender que si las Administraciones llevan a cabo esa información, sí comienzan a correr los plazos para la interposición de los recursos.

B) El TC, por su parte, en el FJ 3.º destaca, en relación con el presente caso, que *«no es posible aceptar como interpretación razonable de los artículos 46.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) y 44[sic].5 y 142.7 LPC, respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva desde la perspectiva del acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), la que realizó la Sentencia impugnada que, a pesar del incumplimiento de la Administración de resolver de forma expresa la solicitud del demandante, consideró que el plazo de seis meses establecido en el artículo 46.1 LJCA para interponer recurso contencioso-administrativo comenzó a correr a partir del 11 de septiembre de 2000, día siguiente a aquél en que se produjo la desestimación presunta de la reclamación (por el transcurso del plazo de seis meses establecido el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial) y expiró el 11 de febrero de 2001.»*

En el mismo FJ 3.º y con expresa referencia al cumplimiento por el Ayuntamiento de la obligación de información que a toda Administración Pública impone el párrafo segundo del artículo 42.4 LRJAP-PAC, precisa que *«esta interpretación [que el plazo de seis meses, establecido en el artículo 46.1 LJCA de 1998 para interponer el recurso contencioso-administrativo, comenzó a correr a partir del momento en que se produjo la desestimación por silencio de la solicitud] se fundamenta en el argumento de que el Ayuntamiento de León, en el momento de incoar el expediente, comunicó al recurrente, como exige el artículo 44[sic].4, párrafo segundo, LPC, el plazo de resolución de su reclamación y los efectos del silencio administrativo, pero no tiene en cuenta que el Ayuntamiento incumplió su obligación legal de resolver expresamente (art. 42.1 LPC).»*

En definitiva, concluye el TC, habiendo optado el TSJ, de entre las varias opciones interpretativas que la normativa aplicable admitía, por la única que cerraba de forma

11 Sentencia ya reseñada en la nota 9 del presente trabajo.

irrazonable y desproporcionada el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, no cabe sino otorgar el amparo por lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, «pues el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de León de su obligación legal de resolver de forma expresa la reclamación presentada (art. 42 LPC) ha supuesto que se beneficiara de su propia inactividad, por lo que, como este Tribunal ha manifestado reiteradamente en la doctrina citada, no puede calificarse de razonable –y menos aún, con arreglo al principio *pro actione*, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del artículo 24.1 CE– una interpretación que prime los defectos en la actuación de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver expresamente y de notificar con todos los requisitos legales.»

C) El TC, en el FJ 3.º, hace referencia a que en el certificado acreditativo del silencio se indicó al interesado que disponía de un plazo de seis meses, a contar desde la recepción de la notificación del propio certificado, para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el acto desestimatorio por silencio, por lo que de haberse computado el plazo de interposición desde esa fecha el recurso no habría sido extemporáneo. Sin embargo, debe resaltarse que el hecho de que el TSJ no tuviera en cuenta esta circunstancia no es la razón por la que el TC considera vulnerado el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, lo realmente decisivo es que el TSJ entendió que puesto que el Ayuntamiento de León había cumplido la obligación prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo de la LRJAP-PAC, el plazo de interposición debía computarse desde el día siguiente a aquél en que se produjo la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial. Pero ello no tiene en cuenta, según el TC, «que el Ayuntamiento incumplió su obligación legal de resolver expresamente».

10. SENTENCIATRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA PRIMERA, 171/2008, DE 15 DE DICIEMBRE DE 2008. (RECURSO 11207/2006, PONENTE D. PABLO PÉREZTREMP. LA LEY 193638/2008)

A) La interesada solicitó del Ayuntamiento la incoación de un expediente de responsabilidad patrimonial; pasado casi un año, solicitó la expedición de certificado de acto presunto, sin que obtuviera respuesta alguna; y casi un mes después de esta última solicitud (y poco más de un año desde la solicitud inicial) interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue inadmitido por extemporáneo, por el TSJ, por haber sido interpuesto fuera del plazo de seis meses fijado en el artículo 46.1 LJCA de 1998.

B) El TC, en un único FJ, se limita a afirmar: «La consolidada jurisprudencia de este Tribunal sobre la negativa incidencia que tiene en el derecho a la tutela judicial efectiva la inadmisión por extemporaneidad de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los interesados (por todas, STC 72/2008, de 23 de junio, FJ 3), conduce al otorgamiento del amparo solicitado. En efecto, en el presente caso [...], el mero hecho de que la resolución judicial impugnada haya tomado como presupuesto de su decisión la obligación de reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo, so pena de convertir esa inactividad en un consenti-

miento con el acto presunto, es suficiente para considerar vulnerado el derecho de la entidad recurrente a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción.» En consecuencia, concede el amparo solicitado.

11. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SALA PRIMERA, 175/2008, DE 22 DE DICIEMBRE DE 2008. (RECURSO 3389/2005, PONENTE D. JAVIER DELGADO BARRIO)

A) Se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento. Al no haber sido resuelta, se reiteró la petición aproximadamente a los cinco meses y, otra vez, a los once meses de esta última. Cinco meses después de la última reiteración fue interpone recurso contencioso-administrativo, que fue inadmitido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, por extemporáneo al haber transcurrido más de seis meses desde que se produjo la desestimación presunta de la primera solicitud. El recurso de apelación interpuesto fue desestimado por el TSJ correspondiente, porque el plazo establecido en el artículo 46.1 LJCA de 1998 es improrrogable sin que, por tanto, sea susceptible de interrupción y siendo ello así, es evidente que la reiteración del escrito inicial reclamando una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración no incide sobre el cómputo de dicho plazo cuyo transcurso determina la inadmisibilidad del recurso aunque por la Administración ni siquiera se haya incoado el correspondiente expediente.

B) El TC, en el FJ 3.º, se remite a su ya consolidada doctrina concluyendo, en el FJ 4.º, que la aplicación de la doctrina constitucional al presente caso conduce derechamente al otorgamiento del amparo interesado, ya que *«la interpretación que definen las resoluciones impugnadas, imponiendo a la demandante la obligación de reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo de su solicitud, so pena de convertir esa inactividad en su consentimiento con el acto presunto, supone una interpretación irrazonable que choca frontalmente, conforme acabamos de recordar, con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.»*

12. SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, SECCIÓN 3.ª, 59/2009, DE 9 DE MARZO DE 2009. (RECURSO 8776/2005, PONENTE D. PASCUAL SALA SÁNCHEZ)

A) Se presenta una solicitud al Ayuntamiento que nada resuelve expresamente por lo que más de once meses después se interpone recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta. El recurso es declarado inadmisibile, por extemporáneo, por el TSJ.

B) El TC en esta sentencia, igual que hiciera en las anteriormente estudiadas, se limita a remitirse a su ya consolidada doctrina sobre el control constitucional de las resoluciones judiciales que declaran la extemporaneidad de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los interesados, que arranca de la STC 6/1986, de 21

de enero, y que confirman y resumen, entre otras, las más recientes SSTC 14/2006, de 16 de enero, 186/2006, de 19 de junio, 32/2007, de 12 de febrero, 64/2007, de 27 de marzo, 3/2008, de 21 de enero, y 106/2008, de 15 de septiembre, realiza un breve resumen de esa doctrina en el FJ 3.º, y concluye que, en aplicación de esta doctrina constitucional, debe concederse el amparo solicitado *«habida cuenta que la interpretación que defiende la Sentencia recurrida, imponiendo a la demandante la obligación de reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo de su solicitud de 10 de agosto de 2001 dentro del plazo que establece del artículo 46.1 LJCA, so pena en otro caso de incurrir en extemporaneidad, supone una interpretación irrazonable que choca frontalmente, según acabamos de recordar, con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24.1 CE en su vertiente de acceso a la jurisdicción.»*

IV. SÍNTESIS DE LA DOCTRINA CONTENIDA EN LAS ANTERIORES SENTENCIAS

Los supuestos de hecho en los que se basan las sentencias del TC analizadas están relacionados con el instituto del silencio administrativo negativo y, por tanto, en todos ellos existe una previa actividad del administrado consistente en la interposición o formulación, en tiempo y forma, de una primera reclamación, solicitud o recurso, sin que la Administración haya dado respuesta expresa. También en todos los casos el recurso contencioso-administrativo interpuesto es declarado inadmisibles por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que intervienen, en unos casos, por extemporáneo al haber transcurrido el plazo de interposición y, en los otros casos, por considerar que la actuación recurrida es mera reproducción de otra previa, firme y consentida por no haberse impugnado en tiempo la desestimación por silencio.

Todas las resoluciones judiciales impugnadas en amparo tienen en común, también, que los plazos para la interposición del recurso procedente, bien fuese el jurisdiccional o uno administrativo, son computados desde el momento en que las reclamaciones, solicitudes o recursos pueden entenderse desestimados por silencio y en todos los supuestos los órganos jurisdiccionales no entran a conocer del fondo de la cuestión (acomodación a Derecho de la concreta actuación administrativa causa de la reclamación, solicitud o recurso) bien inadmitiendo directamente el recurso o bien desestimándolo en sentencia, según el momento procesal. El hecho de no entrar a conocer del fondo es puesto por el TC en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, puesto que no debe perderse de vista que cuando se declara inadmisibles un recurso jurisdiccional, lo que se está denegando es el derecho fundamental de acceder a la jurisdicción en el caso concreto.

En relación con el cómputo del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo en los casos de desestimaciones presuntas, por aplicación del instituto del silencio negativo, cabe llegar a las siguientes conclusiones:

A. La STC 204/1987, de 21 de abril, sienta un pronunciamiento claro y preciso, no contradictorio sino plenamente confirmado por sentencias posteriores como la STC 188/2003, de 27 de octubre ó la STC 220/2003, de 15 de diciembre, aplicable a los

casos en que una determinada resolución ha sido recurrida administrativamente en tiempo y forma pero el recurso administrativo no ha sido resuelto expresamente por la Administración. En éstos casos, si a pesar de no haberse resuelto expresamente el recurso administrativo, se notifican actos expresos de ejecución de aquélla primera resolución, la notificación del acto expreso de ejecución implica, al mismo tiempo, una reiteración de la resolución originaria de que trae causa, con la consecuencia de que reabre el plazo para impugnar directamente la resolución originaria. Además, el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acto de ejecución, no podrá declararse inadmisibile por considerarlo mera reproducción de un acto previo firme y consentido porque la resolución originaria, según proclama el propio TC, no puede entenderse consentida.

B. De la primera sentencia sobre el tema, la STC 6/1986, de 21 de enero, cabe destacar tres pronunciamientos fundamentales:

1. En los casos de silencio administrativo negativo puede entenderse que el particular conoce el texto íntegro del acto –la desestimación presunta–, pero no los demás extremos que deben constar en la notificación. Estos extremos, con base en el artículo 79 LPA de 1958, afirma el TC que son: a) contener el texto íntegro del acto, b) indicación de si el acto es o no definitivo en vía administrativa, y c) expresión de los recursos que procedan contra el acto, órgano ante el que han de presentarse y plazo de interposición¹².

2.– No puede calificarse de razonable, y menos aún de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, una interpretación 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.

3. Por contra, sí puede considerarse una interpretación razonable y favorable a la efectividad de ese derecho fundamental aquélla que equipara el supuesto de desestimación presunta del recurso de reposición a una notificación defectuosa, incluso a una notificación defectuosa que contenga el texto íntegro del acto; con remisión al régimen jurídico que para las notificaciones defectuosas prevén los apartados 3 y 4 del artículo 79 LPA de 1958.

La equiparación entre la desestimación por silencio y la notificación defectuosa que contiene el texto íntegro del acto, con la consiguiente aplicación al supuesto de desestimación por silencio de la consecuencia prevista en el artículo 79.4 LPA de 1958 para esas notificaciones, es decir, que surtirá efecto por el transcurso de 6 meses, o, en otras palabras, que en los casos de desestimación presunta por silencio administrativo el plazo de interposición del recurso jurisdiccional se amplía en seis meses más, parece confirmada posteriormente por la STC 204/87, de 21 de abril¹³; sin embargo, la propia STC 204/87 rechaza esta equiparación con carácter general, pues significaría equiparar, cuando no primar, la inactividad de la Administración. Rechazo confirmado más tarde en la STC 188/2003, de 27 de octubre (FJ 5.º).

Por tanto, la aplicación del artículo 79.4 LPA de 1958, a los supuestos de silencio administrativo negativo, con la consecuencia de que dicho silencio producirá efectos

¹² Estos mismos extremos son los que actualmente exige el artículo 58.2 LRJAP-PAC.

¹³ De hecho es así entendido por numerosas SSTs como la de 14 octubre 1992 (Sala Tercera, Sección 2ª, rec. 1713/1990, ponente D. Ricardo Enríquez Sancho) o la de 18 de marzo de 1995 (Sala Tercera, Sección 2ª, rec. 1872/1993, ponente D. Jaime Rouanet Moscardó).

por el transcurso de seis meses o, si se prefiere, que el plazo de interposición del recurso contencioso administrativo, en los supuestos de silencio administrativo negativo, se amplía en seis meses, es expresamente rechazada por el TC en sus SSTC 204/1987, de 21 de abril y 188/2003, de 27 de octubre¹⁴.

C. Desde otro punto de vista, de las SSTC 6/1986 y 204/1987 puede deducirse también que las situaciones de desestimación por silencio administrativo negativo se equiparan a una notificación defectuosa porque el interesado no conoce la información que debe contener toda notificación, esto es, la prevista en el artículo 79.2 LPA de 1958, hoy en el artículo 58.2 LRJAP-PAC, por lo que cabría argumentar *sensu contrario* que si el interesado conoce esta información, porque se la ha proporcionado previamente la Administración, ya no sería aplicable a las situaciones de silencio administrativo negativo el régimen jurídico de las notificaciones defectuosas, o dicho de otra forma, como proclamó la STS de 23 de enero de 2004, «en tanto las Administraciones Públicas no informen a los interesados de los extremos a que dicho precepto se refiere [párrafo segundo del artículo 42.4 LRJAP-PAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999] los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr.»

Que en los casos de silencio administrativo negativo, cuando el interesado conoce la información que debe contener toda notificación ya no es aplicable el régimen jurídico de las notificaciones defectuosas, sino que la «notificación» puede estimarse como válida es afirmado, entre otras, por la STS de 22 de abril de 2000. Sin embargo el TC tampoco admite esta posibilidad y en su STC 220/2003, de 15 de diciembre (que resuelve el recurso de amparo interpuesto, precisamente, contra la STS de 22 de abril de 2000), establece que la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial no queda desvirtuada por la circunstancia de que la Administración hubiese tenido la cautela de incluir en la resolución impugnada en su día en vía administrativa, no sólo los recursos pertinentes contra la propia resolución sino también los pertinentes contra su eventual desestimación presunta «*pues la citada instrucción de recursos de un acto administrativo no excusaba a la Administración de su obligación legal de resolver el recurso interpuesto (...)*», y en el mismo sentido se pronuncia la STC 117/2008, de 13 de octubre que, en hechos sucedidos bajo la vigencia de la LRJAP-PAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, frente a la tesis mantenida por la sentencia del TSJ impugnada en amparo (basada en sentencias del Tribunal Supremo que, a su vez, se basaban en otras del Constitucional) de que el plazo de seis meses para la interposición del recurso contencioso-administrativo comenzó a correr a partir del día siguiente a aquél en que se produjo el acto presunto, afirma que esta interpretación se apoya en el argumento de que el Ayuntamiento, en el momento de incoar el expediente, puso en conocimiento del interesado la información prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la LRJAP-PAC, «*pero no tiene en cuenta que el Ayuntamiento incumplió su obligación legal de resolver expresamente (art. 42.1 LPC) (...)*»

Y aunque en la STC 175/2006, de 5 de junio, se parece fundamentar la concesión del amparo no sólo en el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de resolver expresamente el recurso de reposición, sino también en el incumplimiento de su obligación de información (prevista en el artículo 42.4 LRJAP-PAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), sin embargo en la STC 32/2007, de 12 de febrero, en un supuesto calificado por el propio TC, como sustancialmente

¹⁴ Debe tenerse en cuenta que el régimen que estaba previsto para las notificaciones defectuosas en el artículo 79.4 de la LPA de 1958 ha desaparecido en la vigente LRJAP-PAC (véase art. 58.3 LRJAP-PAC).

idéntico al de la STC 175/2006, se omite toda referencia a la instrucción de recursos.

Por tanto, puede concluirse que tanto la instrucción de recursos, órganos competentes y plazos de interposición, al inicio del procedimiento administrativo, como el cumplimiento por parte de la Administración de su obligación de información prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo de la LRJAP-PAC, carecen de relevancia a los efectos de evitar la vulneración del derecho fundamental en los casos de silencio administrativo negativo.

D. La STC 175/2006, de 5 de junio, ó la posterior STC 32/2007, de 12 de febrero, se centran básicamente en la contradicción, ya destacada por el TC en su STC 14/2006, de 16 de enero, que consiste, por una parte, en admitir que las notificaciones defectuosas, en las que la Administración ha cumplido con 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 notificación, o interponga cualquier recurso que proceda (según resulta del artículo 58.3 LRJAP-PAC y, antes, del 79.4 LPA de 1958), lo cual significa que en la práctica pueden recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin consideración a plazo alguno; mientras que, por otra parte, en los casos en que la Administración ha incumplido total y absolutamente su obligación de resolver, como son los de silencio con efecto desestimatorio, se impone, sin ninguna 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 (según resulta de los apartados 1 y 4 del artículo 46 LJCA de 1998 ó 58.2 y 4 LJCA de 1956). Esta contradicción es considerada por el TC contraria al principio *pro actione*.

Por otra parte, el TC, en su primera sentencia (la 6/1986, de 21 de enero) equiparó las situaciones de silencio administrativo negativo con las notificaciones defectuosas, remitiendo al régimen previsto para éstas en los apartados 3 y 4 del artículo 79 LPA de 1958, y aunque más adelante rechazó la aplicación, con carácter general, del régimen especial previsto en el número 4 (hoy desaparecido de la LRJAP-PAC), aquella equiparación la ha mantenido invariablemente; luego, si no es aplicable el régimen *especial* previsto en el artículo 79.4 LPA de 1958, para salvar la contradicción a que antes se ha aludido deberá acudir a la aplicación del régimen *general*, previsto entonces en el artículo 79.3 LPA de 1958 y hoy en el 58.3 LRJAP-PAC, con la consecuencia de que en los casos de silencio administrativo negativo el plazo de interposición del recurso jurisdiccional sólo comenzará a correr, como en las notificaciones defectuosas que contienen el texto íntegro del acto, a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto notificados, o interponga cualquier recurso que proceda.

E. Esta consecuencia, aparentemente contradictoria con el tenor literal de los apartados 1 y 4 del artículo 46 LJCA de 1998, es también la que se contiene en la STC 72/2008, de 23 de junio y se confirma sin mayores argumentos añadidos en las posteriores STC 171/2008, de 15 de diciembre, STC 175/2008, de 22 de diciembre ó STC 59/2009, de 9 de marzo, en las que, en casos calificados por los órganos judiciales intervinientes de simple extemporaneidad en la interposición del recurso contencioso-administrativo, el TC se limita a afirmar, con remisión a su consolidada doctrina, que el mero hecho de que las resoluciones judiciales impugnadas hayan tomado como presupuesto de su decisión de inadmisión del recurso jurisdiccional la obligación de

reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo so pena de incurrir en extemporaneidad o de convertir esa inactividad en un consentimiento con el acto presunto, es suficiente para considerar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.¹⁵

V. CONCLUSIÓN

La conclusión última del presente trabajo, a la vista de lo expuesto y razonado, no puede ser otra que, con base en la doctrina del TC y a pesar de que el legislador establece un plazo claro y preciso para la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos desestimados por silencio administrativo, plazo de 6 meses ex artículo 46.1 LJCA de 1998, en la práctica, tales desestimaciones presuntas son susceptibles de ser impugnadas sin consideración a plazo alguno, lo que conlleva, desde el punto de vista estrictamente procesal, la imposibilidad de declarar la inadmisión del recurso contencioso administrativo, por extemporaneidad, cuando la Administración ha incumplido su obligación de resolver; o dicho en otras palabras, la anterior conclusión determina, en la práctica, la inaplicación del plazo previsto en el artículo 46.1 LJCA de 1998 en los casos de desestimaciones presuntas por silencio administrativo.

Pero es más, de la doctrina del TC también se deduce la imposibilidad de aplicar la causa de inadmisión actualmente prevista en el artículo 28 LJCA de 1998 (antes en el art. 40.a) LJCA de 1956) cuando el consentimiento con el acto previo se funda en la no impugnación o en la impugnación extemporánea de una desestimación por silencio administrativo.

Por todo ello, los casos en que una declaración judicial de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo pueda ser considerada válida, desde el punto de vista del derecho de acceso a la jurisdicción, cuando media una previa desestimación presunta por silencio administrativo (lo que implica que la Administración ha incumplido su obligación de resolver), se reducen considerablemente.

¹⁵ La síntesis de la doctrina del TC no quedaría completa si no se hiciera referencia a la crítica que de la misma se hace dentro del propio Tribunal y, concretamente, en el voto particular formulado en la STC 14/2006, de 16 de enero, por el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, al que se adhiere la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, que se reproduce en las posteriores STC 175/2006, de 5 de junio y STC 32/2007, de 12 de febrero, y en el que se discrepa de dichas sentencias, entre otros, con los siguientes argumentos:

– «Si la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal, [...] 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 artículo 55.2 LOTC.»

– «En el caso actual estimo que la interpretación del artículo 46.1 LJCA 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. A mi juicio el sentido lógico del precepto citado es inequívoco, y no cabe otra interpretación del mismo respetuosa con sus términos, que la que le dieron dichos órganos. De rechazar esa interpretación, el precepto se hace sencillamente inaplicable.»

Por ello concluye que los órganos jurisdiccionales intervinientes aplicaron el artículo 46.1 LJCA de 1998 en su único sentido posible y que con tal aplicación no vulneraron el artículo 24.1 de la Constitución, pues el citado precepto legal es conforme con el referido precepto constitucional.

Cuestión distinta es la valoración que merezca la doctrina del TC cuando reprocha que en los casos de silencio administrativo negativo se compute el plazo para recurrir, sin ninguna otra consideración, como si de una notificación con todos los requisitos se tratara o cuando reprocha, igualmente, la contradicción existente entre el régimen aplicado a las notificaciones defectuosas y el aplicado al silencio negativo, sin plantearse la constitucionalidad de los preceptos legales implicados, porque, dicho sea con el máximo respeto a las opiniones contrarias, y por encima de todas ellas a la alta consideración y respeto que merecen las resoluciones del TC como supremo intérprete de nuestra Norma Fundamental, esos reproches no derivan de una determinada interpretación de las normas jurídicas aplicables (que el propio TC reconoce que no es arbitraria o irrazonable sino, simplemente, no ajustada al principio de proporcionalidad) sino que derivan, a juicio de quien esto escribe, de la propia Ley. La contradicción no deriva tanto del establecimiento por la Ley de un plazo para interponer el recurso jurisdiccional en los casos de desestimaciones presuntas por silencio administrativo (cuestión criticada por una gran parte de la doctrina científica, que considera que si sigue existiendo la obligación de la Administración de resolver expresamente no tiene sentido establecer un plazo de caducidad para interponer el recurso jurisdiccional, sino que debe quedar abierta esta posibilidad en tanto no recaiga resolución expresa) como de la forma de computarlo, y más concretamente de cómo ha sido fijado el *dies a quo* o día inicial de ese cómputo. El legislador no se ha limitado en el artículo 46.1 LJCA de 1998 a establecer un plazo y ha sido una determinada interpretación de los órganos jurisdiccionales la que ha concretado el *dies a quo* en uno u otro caso; es el legislador el que ha fijado el *dies a quo* para el cómputo del plazo en los casos de silencio negativo, estableciendo además que se compute, sin ninguna otra consideración, a partir del día siguiente a aquél en que, con arreglo a su normativa específica, se produzca el acto presunto (o deba entenderse presuntamente desestimado el recurso de reposición, en palabras del apartado 4 del artículo 46 LJCA de 1998, ó se produzcan los efectos del silencio administrativo, en palabras del apartado 1 del artículo 115 LRJAP-PAC o, en general, se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo, según rezan los apartados 2 y 4 del artículo 48 de la misma LRJAP-PAC)¹⁶, y es el legislador el que ha fijado el *dies a quo* para el cómputo del

¹⁶ Tiene razón el TC cuando en el FJ 3.c) de su STC 6/1986, de 21 de enero, se plantea que el núcleo de la cuestión «consiste en determinar si en los casos de desestimación presunta es razonable, o responde a una interpretación conforme con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental, el entender que el plazo para recurrir en alzada ha de computarse con el mismo criterio que la propia Ley de Procedimiento Administrativo aplica en su artículo 79 para los supuestos en que exista una resolución expresa notificada con todos los requisitos previstos en el mismo [...]» porque en ese momento temporal computar los plazos de interposición, sin ninguna otra consideración, desde que pueden entenderse producidos los efectos del silencio sí puede considerarse una interpretación que de la legislación hacen los tribunales, puesto que con carácter general (y salvo la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 58 LJCA de 1956 que sí se refiere al cómputo del plazo «desde el día siguiente a aquel en que se entienda desestimada la petición») el artículo 59 LPA de 1958 se limitaba a establecer que «Los plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate», sin contener ninguna regla especial para los supuestos de silencio administrativo. Pero en la actualidad ya no se trata de una interpretación; el cómputo de los plazos, sin ninguna otra consideración, a partir del día siguiente a aquél en que, con arreglo a su normativa específica, se produzca el acto presunto lo introduce el legislador positivamente, con carácter de generalidad, en la LRJAP-PAC, aunque no en su redacción original (que sí hacía una referencia específica a los supuestos de silencio administrativo remitiéndose a la recepción de la certificación de acto presunto), sino en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJAP-PAC, concretamente en la nueva redacción que da a los apartados 2 y 4 del artículo 48 de la LRJAP-PAC cuando, con rotundidad y sin género de dudas, afirman que los plazos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, «o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo».

plazo cuando de impugnación de actos notificados defectuosamente se trata, 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 interponga cualquier recurso que proceda (haciendo, en opinión de algunos autores, de peor condición al administrado al que no se le ha notificado nada –que sólo tienen un plazo de seis meses para interponer el recurso jurisdiccional– que al que se le ha notificado el acto defectuosamente –en cuyo caso el día inicial del cómputo del plazo para interponer el recurso, depende de su propia actividad–); pero siendo así, los reproches de inconstitucionalidad no son achacables a una concreta interpretación que de la legalidad aplicable han hecho los tribunales sino, directamente, a la propia legalidad de la que resulta este régimen y, a su vez, no tanto al precepto legislativo que establece el sometimiento de la interposición del recurso jurisdiccional en los casos de silencio negativo a un plazo de caducidad (pues también en el otro elemento de comparación –los actos notificados defectuosamente– existe plazo de caducidad), como a los que prescriben la forma de computar ese plazo, sin ninguna otra consideración, como si de una notificación con todos los requisitos se tratara y a partir del día en que, de acuerdo con la normativa específica aplicable, puedan entenderse producidos los efectos del silencio administrativo negativo. Lo que trasladaría los reproches de inconstitucionalidad al régimen jurídico mismo del silencio administrativo negativo.

VI. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- BOQUERA OLIVER, José M.^a, «Algunas dificultades de la actual regulación del silencio administrativo» en *Revista de Administración Pública*, núm. 30, septiembre-diciembre de 1959, pp. 85-102.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La inexistencia de plazo para recurrir el silencio administrativo en vía contencioso-administrativa. Derogación del artículo 46.1 LJ de 1998. Auto de la Sección 5.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de noviembre de 1999 (Recurso 261/99)» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 105, enero-marzo de 2000, Civitas, Madrid, pp. 127-133.
- GARRIDO FALLA, Fernando, «La llamada doctrina del silencio administrativo» en *Revista de Administración Pública*, núm. 16, enero-abril de 1955, pp. 85-115.
- GIMENO SENDRA, Vicente; MORENO CATENA, Víctor; GARBERÍ LLOBREGAT, José, y GONZÁLEZ-CUELLAR, Nicolás, *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.
- GÓMEZ MELERO, José Gerardo, «Prevalencia de la ley 30/1992 sobre los procedimientos específicos previstos en las legislaciones autonómicas. Silencio administrativo y procedimiento de concesión de licencias urbanísticas. Visión práctica del problema en la aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha. Ley 2/1998, de 4 de junio» en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 194, junio 2002, pp. 117 y ss.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 2 tomos, 4.^a ed., Civitas, Madrid, 2003.

- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2 tomos, 3.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003.
- NEGRE VILLAVECCHIA, Antonio, *Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956. Texto íntegro seguido de su Esquema, Comentarios e Índices bibliográficos*, Librería Bosch, Barcelona, 1957.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, *Derecho Administrativo I. Parte general*, Marcial Pons, Madrid, 1989.
- RAVENTÓS SOLER, Alberto, y MACÍAS CASTAÑO, José María, «A vueltas con el silencio administrativo y el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Crítica urgente a la STC 14/2006, de 16 de enero. Una oportunidad perdida» en *Diario La Ley*, núm. 6468 de 24 abril 2006.
- ROCA ROCA, Eduardo (director), *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, concordada, comentada y con jurisprudencia*, Tecnos, Madrid, 2005.
- ROYO-VILLANOVA, ANTONIO, *Elementos de Derecho Administrativo*, 23.ª ed. corregida y aumentada por Segismundo Royo-Villanova, Librería Santarén, Valladolid, 1952.